

## University of Groningen

### Ontgronden in een duurzaam ontwikkelingsperspectief

Ike, Paul; van der Moolen, Bert

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

1990

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Ike, P., & van der Moolen, B. (editors) (1990). *Ontgronden in een duurzaam ontwikkelingsperspectief*. Geo Pers.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

**ONTGRONDEN IN EEN DUURZAAM  
ONTWIKKELINGSPERSPECTIEF**

**P. Ike**

**B. van der Moolen**

**(redactie)**

**G E O P E R S / 1 9 9 0**

**Uitgegeven door:**

Geo Pers  
Postbus 2230  
9704 CG Groningen

CIP-data Koninklijke Bibliotheek, Den Haag:

**Ontgronden**

Ontgronden in een duurzaam ontwikkelingsperspectief / P. Ike, B.  
van der Moolen (red.). - Groningen : Geo Pers  
Met lit. opg.  
ISBN 90-71971-24-4  
SISO 631.2 UDC (351:631.61)(492) NUGI 655  
Trefw.: ontgrondingen ; Nederland ; overheidsbeleid.

Copyright (c) by the authors

No part of this book may be reproduced in any form by print,  
photoprint, microfilm or any other means without written permission  
from the publisher; Geo Pers, The Netherlands.

## VOORWOORD

De publieke acceptatie van ontgrondingsprojecten is sinds enige jaren een steeds meer op de voorgrond tredend aspect geworden bij de winning van oppervlaktedelfstoffen. Dit hangt onder meer samen met het toegenomen milieubewustzijn en de grotere openheid die thans bij de voorbereiding van overheidsbeleid betracht wordt. Bewoners en belangengroeperingen zijn mondiger geworden, mede omdat zij nu beter geïnformeerd worden.

De verminderde publieke acceptatie komt voor een belangrijk deel voort uit het feit dat ontgronden door velen gelijkgesteld wordt met vernietiging van bestaande vertrouwde natuurlijke landschappen en cultuurlandschappen. Het probleem hierbij is dat in onvoldoende mate wordt onderkend dat het resultaat van ontgronden niet per sé altijd negatief behoeft te zijn. Dit hangt samen met het vraagstuk van de herinrichting of, in meer planologische termen gesproken, de ruimtelijk-functionele inpassing van ontgrondingsgebieden.

De ruimte in en om een winlocatie kan na afloop van het ontgronden op verschillende manieren benut worden. Indien voldoende opvulmateriaal aanwezig is kan de oorspronkelijke bestemming in beginsel worden hersteld. Indien dit niet het geval is dan behoort een recreatieve nabestemming, een op natuurontwikkeling gerichte nabestemming of een stedenbouwkundige inpassing van de ontstane watergebieden tot de mogelijkheden. Met name aan de laatste functie wordt in ons land nog erg weinig aandacht geschonken. Op genoemde nabestemmingsmogelijkheden wordt in deze publicatie door verschillende auteurs uitgebreid ingegaan. Doel hiervan is, zoals de titel van dit boek ook reeds aangeeft, om een bijdrage te leveren aan een meer **duurzame ontwikkeling** van ontgrondingsgebieden, teneinde ook voor toekomstige generaties een goede ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving te waarborgen.

Een aantal bijdragen in dit boek is gebaseerd op inleidingen welke tijdens het symposium 'De ruimtelijk-functionele inpassing van ontgroningen' zijn gehouden. Dit symposium dat eind 1989 te Ede plaatsvond is door de Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning van de Rijksuniversiteit Groningen in samenwerking met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat georganiseerd. Behalve bovengenoemde geactualiseerde bijdragen is een aantal nog niet eerder gepubliceerde hoofdstukken toegevoegd.

Groningen, juni 1990

Ir. P. Ike  
Drs. B. van der Moolen





# INHOUDSOPGAVE

## VOORWOORD

<b>1. ONTGRONDEN ALS DUURZAME ONTWIKKELING</b>	<b>1</b>
Ir. P. Ike	
1.1 Inleiding	1
1.2 Meer aandacht voor ruimtelijke inpassing	3
1.3 Opbouw van het boek	6
Noten	8
 <b>2. AFSTEMMING TUSSEN BEHOEFTE AAN ONTGRONDEN EN MAATSCHAPPELIJK VERANTWOORD WINNEN: NOODZAAK EN UITDAGING</b>	 <b>9</b>
Ir. B. de Jong	
2.1 Behoeftte aan en ruimtebeslag van ontgroningen	9
2.2 In de toekomst benodigde oppervlakte-delfstoffen	10
2.3 Noodzaak coördinatie en planmatige benadering	11
2.4 Maatschappelijk verantwoorde winning	12
2.5 Conclusies	14
Noten	15
 <b>3. NAAR EEN VERINNERLIJING VAN HET ONTGRONDINGENBELEID</b>	 <b>17</b>
Drs. B. van der Moolen	
3.1 Introductie	17
3.2 Wat is ruimtelijk-functionele inpassing?	18
3.3 Ruimtelijk-functionele inpassing: een traag proces	20
3.4 Slachtoffers van een trage herinrichting	21
3.5 Verinnerlijking ontgroningenbeleid	22
3.6 Suggesties voor een betere aanpak	22
3.7 Naar de nieuwe Ontgroningenwet	23
3.8 Herinrichting in Europees perspectief	24
Noten	25

<b>4.</b>	<b>LOCATIEKEUZE VOOR ZANDWINNING: EEN ZAAK VAN GEWICHT</b>	<b>27</b>
	Drs. A.R. Los	
4.1	Inleiding	27
4.2	Aanwijzen winlocatie	28
4.3	Locatiekeuzevraagstuk onderdeel belangenafweging	28
4.4	Mentale problemen	29
4.5	Vermindering gebruik verse oppervlakedelfstoffen	29
4.6	Grootschalige winningen	30
4.7	Herinrichtingstermijn	31
4.8	Rapport locatiekeuze voor de winning van beton- en metselzand in Noord-Brabant	31
4.9	Inpassingsmogelijkheden winlocaties	33
4.10	Tot slot	35
	Noten	36
<b>5.</b>	<b>DE RUIMTELIJKE-FUNCTIONELE INPASSING VAN ONT- GRINDINGEN VANUIT EEN GEMEENTELIJKE OPTIEK</b>	<b>37</b>
	Drs. J.W. Smeets en ir. M.J. van Malde	
5.1	Inleiding	37
5.2	De voorgeschiedenis	37
5.3	Stand van zaken nu	39
5.4	Reactie van de gemeenten en de regio Midden-Limburg	40
5.5	De grindwinning in de toekomst	41
5.6	Andere aanpak gewenst	45
	Noten	46
<b>6.</b>	<b>EEN GOEDE HERINRICHTING IS HET VISITEKAARTJE VAN HET ONTGRONDEND BEDRIJFSLEVEN</b>	<b>49</b>
	D.J. van Herwaarden en drs. H.A.M. Schellekens	
6.1	Algemeen	49
6.2	De globale plaatskeuze	51
6.3	De ruimtelijk-functionele inpassing op lokaal niveau	53
6.4	Voorbeelden van een goede herinrichting	56
6.5	Tot slot	59

<b>7.</b>	<b>ONTGRONDINGEN: EEN ZEGEN VOOR DE RECREATIE</b>	<b>61</b>
	Ir. H. Mast	
7.1	Inleiding	61
7.2	Geschiktheid oppervlaktewater voor recreatie	62
7.3	Ontwikkeling openluchtrecreatie	63
7.4	Keerpunt	64
7.5	Ontgrondingen en ruimtelijke ordening	64
7.6	Beheersvriendelijk plannen	66
7.7	Behoefte aan verdere ontgrondingen	66
7.8	Geschiktheid ontgrondingen voor diverse recreatie- vormen	68
7.9	Tot slot	69
	Noten	70
<b>8.</b>	<b>KUNNEN ONTGRONDINGEN BIJDRAGEN TOT DE OPBOUW VAN EEN NATUURLIJK LANDSCHAP?</b>	<b>71</b>
	Dr. ir. N.P.H.H.J. Roorda van Eysinga	
8.1	Inleiding	71
8.2	Ontwikkeling van het Nederlandse landschap	72
8.3	Ontgrondingen	74
8.4	Ontgrondingsplassen	75
8.5	Nationaal Natuurbeleidsplan	76
8.6	Natuurbeheer en natuurbouw	77
8.7	Nieuwe natuur	78
8.8	Ruimte voor samenspel	79
	Noten	80
<b>9.</b>	<b>OVER DUBBEL BODEMS EN SCHONE SCHIJN - ONTGRONDINGEN IN DE STAD -</b>	<b>81</b>
	Drs. J.A. Wezenaar	
9.1	Inleiding	81
9.2	De praktijk van de stedenbouw	82
9.3	Almere	83
9.4	De Buitenruimte van Almere	86
9.5	De ontgrondingsplas Het Weerwater	89

<b>10. DE RUIMTELIJK-FUNCTIONELE INPASSING OVER DE OOSTGRENS: ERVARINGEN IN NORDRHEIN-WESTFALEN</b>	<b>99</b>
Drs. H.A.M. Schellekens	
10.1 Inleiding	99
10.2 Huidige aanpak inpassingsvraagstuk in Nordrhein-Westfalen	100
10.3 Belangrijke regelingen en beleidsplannen voor de herinrichting	103
10.3.1 Ruimtelijk ordeningsbeleid	104
10.3.2 Natuur- en landschapsbeleid	105
10.3.3 Wetgeving voor de waterhuishouding	106
10.3.4 De terzake relevante sectorwetgeving	106
10.4 De inpassing van ontgrondingen in het Regierungsbezirk Detmold	108
10.4.1 Algemene kenschets van de aanpak	108
10.4.2 Enkele concrete resultaten	109
10.5 Afsluitende opmerkingen	114
Literatuur	116
<b>11. NATUURONTWIKKELING EN ONTGRONDINGEN: PERSPECTIEVEN IN EEN GESPANNEN RELATIE</b>	<b>119</b>
Drs. B. van der Moolen en drs. A.R. Wolters	
11.1 Introductie	119
11.2 Ontgrondingen als middel ter verhoging van de kwaliteit van het landelijk gebied	120
11.3 Natuurontwikkeling en natuurbouw	122
11.4 Natuurbouw en ontgrondingen	123
11.5 Inventarisatie van ontgrondingsprojecten met een natuurontwikkelingscomponent	123
11.6 Kansen voor natuurontwikkeling	127
11.7 Compensatie	128
11.8 Tot slot	129
Noten	131
<b>12. VAN ONTGRONDING NAAR GEBIEDSGERICHTE HERINRICHTING</b>	<b>133</b>
Prof. dr. H. Voogd	
12.1 Inleiding	133
12.2 Ontgroning en herinrichting	134
12.3 Planologische inpassing en herinrichting	137
12.4 Herinrichting als psychologisch probleem	139
12.5 Enkele concluderende opmerkingen	140
Noten	141
<b>DE AUTEURS</b>	<b>143</b>
<b>GEO PERS PUBLICATIES</b>	<b>147</b>

# HOOFDSTUK 1

## ONTGRONDEN ALS DUURZAME ONTWIKKELING

**Ir. P. Ike**

Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen

### 1.1 Inleiding

De locatiekeuze van met name grootschalige ontgrondingen verloopt meestal via een negatief selectieproces. Tijdens een dergelijk proces worden allereerst gebieden uitgezeefd met een stedelijke bebouwing, industrieterreinen, belangrijke infrastructuur, hoge natuurwaarden, hoge cultuurhistorische waarden, enz.. Tenslotte resteren een aantal vlekken op de plankaart die voor ontgroning in aanmerking kunnen komen en die politiek gezien niet al te grote weerstand zullen oproepen. Doorgaans zijn het agrarische gebieden die niet in de directe nabijheid van steden of dorpen liggen. Het 'maatschappelijk nut' van deze gebieden is in de periode direct volgend op de ontgroning meestal gering omdat vooraf niet is nagedacht over de nabestemming.

Toch zien we dat dergelijke perifeer gelegen gebieden na een wat langere periode worden 'ontdekt' en vervolgens op de een of andere manier tot ontwikkeling worden gebracht of zelfs planologisch worden beschermd. Ontgrondingen voldoen hiermee aan een speciale wet, die in de stedelijke planning wordt aangeduid als de zogenaamde 'metrowet'. Deze wet zegt dat het niet uitmaakt waar in een stad een nieuwe metrolijn wordt aangelegd. Na verloop van tijd zullen de belangrijke functies in de betreffende stad zich namelijk toch gaan concentreren rond de metrostations van de betreffende lijn, ook al is het gekozen tracé in eerste instantie vanuit een stedenbouwkundig en/of vervoersplanologisch perspectief verre van optimaal te noemen. Uiteraard is deze 'wet' een simplificatie van de werkelijkheid, maar velen zullen zich kunnen vinden in de werking van genoemd basisprincipe.

In feite geldt voor de ruimtelijk-functionele ontwikkeling van gebieden rondom voltooide ontgrondingen een vergelijkbare wetmatigheid. Het kan even duren, maar na 10, 20, 50, 100 of 200 jaar of soms nog langer ontwikkelen deze gebieden zich vrijwel allemaal tot

recreatiegebied, tot natuurgebied en in enkele gevallen tot een gebied dat onderdeel uitmaakt van een stedelijke bebouwing. Vanwege de ruimtelijke differentiatie kunnen dergelijke gebieden na verloop van tijd zeer hoog worden gewaardeerd. Dit geldt met name voor ontgrondingen waarbij in een of andere vorm water resteert. In feite is hier, evenals bij de ontwikkelingen langs een metrolijn, sprake van een zekere wetmatigheid. In deze zin kan gesproken worden van een ongeschreven 'ontgrondingenwet'.

Het is thans een veelvuldig voorkomend probleem dat de realisatie van nieuwe zand-, grind-, kalksteen- en kleiwinningen in het algemeen moeizaam verloopt. Hier liggen vele met elkaar samenhangende oorzaken aan ten grondslag zoals bijvoorbeeld: het ontbreken van een planningskader binnen de huidige Ontgrondingenwet, de afstemmingsproblemen tussen de Ontgrondingenwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening, eldersplanologie op gemeentelijk, provinciaal maar ook op nationaal nivo, trage of zelfs helemaal geen herinrichting, een afwerking die niet gericht is op een duidelijke nabestemming, de negatieve beeldvorming rond ontgrondingen, de 'aan-de-zijlijn-positie' van gemeenten in het gehele planningsproces, het feit dat ontgrondingsbedrijven (nog) geen projectontwikkelaars zijn, enz. enz. (1). Het zijn stuk voor stuk problemen die er voor zorgen dat bij de besluitvorming over nieuwe ontgrondingen een proces in werking treedt waarbij de aandacht hoofdzakelijk gericht wordt op het locatievraagstuk (waar gaan we niet winnen) en veel minder op de nabestemmingsmogelijkheden.

Dat heeft er in veel gevallen toe geleid dat de potenties van dit soort gebieden niet in voldoende mate en soms helemaal niet zijn benut, omdat men onvoldoende oog heeft (gehad) voor de mogelijkheden van dergelijke locaties. Het duurt vervolgens vele jaren - soms vele generaties - alvorens dergelijke regio's volgens eerdergenoemde ongeschreven 'ontgrondingenwet' optimaal worden ingericht. Het laissez-faire principe van deze 'wet' heeft tot gevolg dat de huidige generatie onvoldoende profiteert van ruimtelijke mogelijkheden die ontgronde gebieden kunnen bieden. De gemeenschap als geheel wordt niet gediend met het onnodig lang wachten hierop.

Het sneller overbruggen van deze tijdspanne (frictie-tijd) en het niet voldoende onderkennen van de ruimtelijk-functionele potenties van ontgrondingsgebieden zijn problemen die tot op heden onderbelicht zijn gebleven. Dit laatste punt is tevens het centrale thema van dit boek: een bijdrage leveren aan een meer duurzame ontwikkeling van nog te ontgronden gebieden door middel van een optimaal locatiekeuzeproces met meer oog voor en een betere benutting van de potentiële nabestemmingsmogelijkheden. Een goede situering en

herinrichting vormen immers de basis voor de toekomstige ruimtelijke kwaliteit in het gebied.

In de volgende paragraaf wordt ter introductie op deze 'herinrichtings'-problematiek nader ingegaan op de aanleiding tot en het doel van dit boek. Tenslotte wordt de opbouw van onderhavige publicatie nader toegelicht.

## **1.2 Meer aandacht voor ruimtelijke inpassing**

Recent verschenen nota's van de zijde van de rijksoverheid laten zien dat er binnen de verschillende beleidsvelden steeds meer aandacht wordt geschonken aan de kwaliteit van onze ruimtelijke leefomgeving. Voorbeelden van dergelijke nota's zijn onder meer het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP), het NMP-plus, de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening - waarin het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' nader is uitgewerkt - en het Natuurbeleidsplan.

Geconstateerd kan worden dat er sinds kort ook voor ontgrondingen een groeiende belangstelling aan de dag wordt gelegd voor de ruimtelijke omgeving van dergelijke gebieden, zowel van de zijde van de verschillende overheden als van de kant van het ontgrondend bedrijfsleven. Aan de hand van enige voorbeelden zal dit worden toegelicht.

In de nota 'Gegrond Ontgronden' die in 1989 aan de Tweede Kamer is toegezonden, wordt ook aan de herinrichtingsaspecten van ontgrondingen aandacht geschonken. Als beleidsuitgangspunt wordt onder meer gehanteerd dat "de winning van oppervlaktedelfstoffen op een maatschappelijk verantwoorde wijze dient te geschieden" en dat "de locatiekeuze van ontgrondingen mede gericht dient te zijn op de mogelijkheden van een goede nabestemming" (2). Tevens dient volgens deze nota reeds bij de vergunningverlening zoveel mogelijk inzicht te worden gegeven in de beoogde nabestemming.

In een andere rijksnota, het eerdergenoemde 'Natuurbeleidsplan' waarvan de regeringsbeslissing in 1990 door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Tweede Kamer is aangeboden, wordt eveneens ingegaan op de herinrichtingsaspecten van ontgrondingen. Gesteld wordt dat "bevorderd zal worden dat ontgrondingsgebieden zodanig worden gesitueerd en uitgevoerd dat deze bijdragen aan de ontwikkeling van de algemene natuur- en landschapswaarden" (3). Met het oog hierop zal "het Rijk stimuleren dat ook natuurontwikkeling een uitdrukkelijke plaats krijgt bij de herinrichting van ontgrondingsgebieden".



Op provinciaal nivo zien we dat verschillende provincies thans - vooruitlopend op een nieuw planningstelsel, dat zal worden opgenomen in een nieuwe Ontgrondingenwet - ontgrondingenplannen voorbereiden. Deze plannen bieden veel aangrijpingspunten voor een strategie die uitgaat van een optimale ruimtelijk-functionele inpassing van ontgrondingsgebieden, enerzijds omdat de locatiekeuze beter zal (moeten) worden onderbouwd en anderzijds omdat deze plansoort 'haasje over' gaat c.q. mag spelen met het streekplan (4). Het aan-geven van het geologisch voorkomen van hoogwaardige en/of schaarse oppervlaktedelfstoffen in streekplannen, zoals dat in de nota 'Gegron Ontgronden' is beschreven, zal daarbij stimulerend kunnen werken.

Ook zien we de laatste jaren dat aanvragen voor ontgrondingsvergunningen van - met name grotere - ontgrondingsbedrijven meer het karakter van een 'projectnota' krijgen. In deze ontgrondingsaanvragen wordt bijvoorbeeld aandacht geschonken aan de ruimtelijke structuur van het gebied en de toekomstige waarden die in samenhang met het uitvoeren van de ontgroning tot ontwikkeling kunnen komen (5).

Om in de toekomst tot een betere inpassing van ontgrondingsgebieden te komen dienen ontgroningen meer als een herstructurering van het landschap te worden beschouwd met als doel om voor het gebied een nieuwe ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Behalve de in het Natuurbeleidsplan genoemde natuur- en landschapsfunctie zijn er ook andere opties voor de nabestemming die binnen het kader van het centrale thema van dit boek bijzondere aandacht verdienen. In dit verband moet zeker worden gedacht aan een recreatieve nabestemming en de stedenbouwkundige inpassing in relatie tot bijvoorbeeld de functie 'wonen aan het water' (6).

Bovenstaande beschrijving is niet volledig en geeft slechts globaal een aantal trends aan waaruit blijkt dat er een groeiende belangstelling is voor de ruimtelijke inpassing van ontgrondingsgebieden. In volgende hoofdstukken wordt door de verschillende auteurs hierop uitgebreid ingegaan.

Een belangrijk doel van het boek is het leveren van een constructieve bijdrage aan de discussie rond het thema ruimtelijk-functionele kwaliteit in relatie tot een duurzame ontwikkeling van ontgrondingsgebieden. De leidende gedachte daarbij is te komen tot een optimale allocatie en een daarmee samenhangende snellere, betere, meer efficiënte herinrichting van ontgroningen in relatie tot de nabestemming van deze gebieden, teneinde ook voor toekomstige generaties een goede ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving te waarborgen.



Foto: Aerophoto Eelde

**Figuur 1.1 Een planmatige stedenbouwkundige inpassing van ontgrondingsplassen komt in ons land (nog) niet veel voor. Opname toont de aanleg van een stadswijk aan een ontgrondingsplas aan de zuidkant van de stad Groningen**

Een tweede doelstelling is om de verschillende partijen in het proces - de verschillende overheden, het ontgrondend bedrijfsleven en overige belanghebbenden - dichter tot elkaar te brengen. Dit boek richt zich derhalve tot de ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van de betrokken departementen, provincies en gemeenten - en dan vooral de afdelingen ruimtelijke ordening, recreatie, natuur en landschap, ontgrondingen en milieu en de medewerkers en adviseurs van het ontgrondend bedrijfsleven, adviesbureau's, milieuorganisaties en onderzoekinstellingen.

### 1.3 Opbouw van het boek

Dit boek is opgebouwd uit twaalf verschillende hoofdstukken. Allereerst wordt in **hoofdstuk twee** door ir. B. de Jong namens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aandacht gevraagd voor het min of meer voldongen feit dat, ondanks de inspanningen om te komen tot grotere inzet van alternatieve materialen en een groter hergebruik van oppervlaktedelfstoffen, de Nederlandse samenleving rekening moet houden met het gegeven dat er in de toekomst nog aanzienlijke hoeveelheden oppervlaktedelfstoffen moeten worden gewonnen. Dit gegeven is tevens het uitgangspunt voor de volgende hoofdstukken. Vervolgens gaat hij in op enige ruimtelijke aspecten in relatie tot het begrip 'maatschappelijk verantwoord winnen' en andere in de nota 'Geground Ontgronden' voorkomende uitspraken aangaande de ruimtelijke inpassing van ontgrondingen.

In het **derde hoofdstuk** beschrijft drs. B. van der Moolen van de Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning de algemene problematiek rond de ruimtelijk-functionele inpassing van ontgrondingsgebieden in Nederland. Deze bijdrage van de Rijksuniversiteit Groningen en het eerste hoofdstuk van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat vormen de introductie op de problematiek die in de volgende hoofdstukken op onderdelen nader wordt uitgewerkt.

In **hoofdstuk 4** is een bijdrage van de Provincie Noord-Brabant opgenomen. Namens de provincie geeft drs. A.R. Los zijn visie weer op de ruimtelijke inpassingsproblematiek van ontgrondingsgebieden. Daarbij gaat hij in op het 'Rapport Locatiekeuze ten behoeve van de winning van beton- en metselzand' en het bijbehorende milieu-effectrapport. In dit hoofdstuk komt duidelijk naar voren dat de locatiekeuze en het opstellen van een ontgrondingsplan en de verlening van de ontgrondingsvergunning een belangrijke provinciale taak is met duidelijke ruimtelijk-functionele implicaties.

In een andere provincie, namelijk in Limburg, vormt de grindwinning thans een van de grootste problemen binnen het ontgrondingsbeleid. Een groot deel van de huidige problemen is terug te voeren tot de trage en niet optimale herinrichting van de Maasplassen. Dit heeft de negatieve beeldvorming enorm versterkt. In **hoofdstuk 5** beschouwen burgemeester drs. J.W. Smeets van Thorn en Grathem en ir. M.J. van Malde namens het Gewest Midden-Limburg de ruimtelijk-functionele problemen van de grindwinningsgebieden in Midden-Limburg. Daarbij blikken zij vooruit in de toekomst en stellen zij een andere aanpak voor met meer nadruk op de ruimtelijke aspecten in en rondom de grindwinningsgebieden.

In **hoofdstuk 6** onderschrijven D.J. van Herwaarden en drs. H.A.M. Schellekens namens de Federatie van Oppervlaktedelfstofwinnende

Industrieën (FODI) het belang van een goede herinrichting van ontgrondingslocaties. Een goede herinrichting is volgens de FODI niet alleen het visitekaartje van het ontgrondend bedrijfsleven, maar weerspiegelt evenzeer een daadwerkelijke betrokkenheid van de provinciale en gemeentelijke overheden. Het hoofdstuk wordt besloten met een zevental voorbeelden van goede herinrichting.

Door ontgroning ontstane watergebieden vervullen thans een zeer belangrijke rol in de nog altijd toenemende recreatiebehoefte in Nederland. In **hoofdstuk 7** plaatst ir. H. Mast, hoofd van de Afdeling Recreatie en Toerisme van de ANWB, de potentiële recreatieve mogelijkheden van ontgrondingsgebieden in het kader van 'een zegen voor de recreatie'.

In **Hoofdstuk 8** gaat dr.ir. N.P.H.J. Roorda van Eysinga - als lid van de Natuurbeschermingsraad en Ondervoorzitter van de Commissie Ontgroningen van de Raad van de Waterstaat - in op de vraag in welke mate ontgroningen kunnen bijdragen tot de opbouw van een natuurlijk landschap. Het hoofdstuk is een kritische beschouwing over de mogelijkheden en onmogelijkheden van natuurbouw in relatie tot de winning van oppervlaktedelfstoffen.

In **hoofdstuk 9** behandelt drs. J.A. Wezenaar, als planoloog werkzaam bij de sector stadsontwikkeling van de gemeente Almere, de ruimtelijk-functionele inpassing van ontgroningen vanuit een stedenbouwkundige optiek. Hierbij gaat hij in op een belangrijke potentie van ontgroningen die tot op heden in Nederland - helaas - vrijwel niet benut is, namelijk de mogelijkheid om ontgroningen in te passen in stedenbouwkundige concepties. In deze benadering staan de functies 'wonen aan het water' en 'stedelijk recreëren aan het water' centraal. Ter illustratie bespreekt hij een aantal ontgrondingsplassen binnen de zogenaamde 'Buitenruimte' van de gemeente Almere.

In **hoofdstuk 10** bespreekt drs. H.A.M. Schellekens (Nederlandse Vereniging van Regionale Industriezand- en Grindproducenten - NEVRIP) de huidige aanpak van het ruimtelijke inpassingsvraagstuk van ontgroningen in de Duitse deelstaat Nordrhein-Westfalen. Daarbij gaat hij expliciet in op de voor de herinrichting van ontgroningen van belang zijnde regelingen en beleidsplannen. Aan het slot van het hoofdstuk bespreekt hij vier concrete voorbeelden van verschillend heringerichte voormalige winplassen in het Weserdal binnen het Regierungsbezirk Detmold.

In **hoofdstuk 11** bespreken drs. B. van der Moolen (Rijksuniversiteit Groningen) en drs. A.R. Wolters (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) het spanningsveld tussen ontgroningen en natuur en landschap. In dit verband staan zij uitgebreid stil bij de mogelijkheden van natuurontwikkeling door middel van ontgroningen.

Tevens presenteren zij in dit hoofdstuk de resultaten van een oriënterende enquête onder een aantal provincies. Deze enquête geeft een indruk van de stand van zaken aangaande natuurontwikkeling in relatie tot ontgrondingsactiviteiten.

In het **twaaalfde** en tevens laatste **hoofdstuk** gaat prof. dr. H. Voogd (Rijksuniversiteit Groningen) in op de aard van een ontgroning in relatie tot de ruimtelijke situering. Daarbij besteedt hij onder meer aandacht aan het verband tussen het ruimtebeslag en de opbrengst per hectare van een ontgroning, de relatie tussen de wijze waarop een ontgroning kan worden gehercultiveerd en de ruimtelijke inpassingsmogelijkheden van de betreffende winlocatie, en enige psychologische aspecten van het daarbij behorende ruimtelijke veranderingsproces.

## Noten

- (1) Ike, P., Naar een positieve planning van Ontgrondingen, in: P. Ike (red.), **Ontgrondingen in beweging**, Geo Pers, 1987.
- (2) Ministerie van Verkeer en Waterstaat, **Gegronnd Ontgronden**, Beleidsnota, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21100, nr. 1 en 2 en de daaropvolgende kamerstukken t/m nr. 6.
- (3) Ministerie van Landbouw en Visserij, **Natuurbeleidsplan**, Regeeringsbeslissing, 's-Gravenhage, 1990.
- (4) Ike, P. en B. van der Moolen (red.), **Ontgronden in de toekomst**, Geo Pers, 1988.
- (5) Voorbeelden van dergelijke aanvragen voor ontgrondingsvergunningen zijn:
  - BV Grint- en Zandexploitatie maatschappij v/h Smals, **Ontgrondingsaanvraag, Land, Maas en Waal**, Herten, 1986.
  - Ontgrondingsaanvraag 'Klein Draswaard' in de uiterwaarden tussen Lexmond en Vianen, van Waning's Zandzuigerij BV.
- (6) Ike, P. B. van der Moolen en H. Voogd, **De ruimtelijke kwaliteit van ontgrondingsplassen**, Geo Pers, 1988.

## HOOFDSTUK 2

### AFSTEMMING TUSSEN BEHOEFTE AAN ONTGRONDEN EN MAATSCHAPPELIJK VERANTWOORD WINNEN: NOODZAAK EN UITDAGING

**Ir. B. de Jong**

Afdeling ontgroningen en alternatieve materialen  
Ministerie van Verkeer en Waterstaat

#### 2.1 Behoefte aan en ruimtebeslag van ontgroningen

Jaarlijks worden in ons land aanzienlijke hoeveelheden oppervlakte-delfstoffen gewonnen. Dit betreft, om de belangrijkste te noemen, ongeveer 60 miljoen ton ophoogzand, 25 miljoen ton industriezand, 10 miljoen ton grind, 5 miljoen ton klei en 3 miljoen ton kalksteen (mergel). Voor deze hoeveelheden wordt per jaar, volgens een ruwe schatting, circa 1000 ha ontgrond. Voor ongeveer de helft van deze oppervlakte heeft het ontgronden geen ingrijpende bestemmingswijziging tot gevolg, hoewel dit persé niet betekent dat er tegen dergelijke ontgroningen geen grote bezwaren zouden kunnen zijn.

Voorbeelden van ontgroningen zonder ingrijpende bestemmingswijzigingen zijn een deel van de winning van ophoogzand en de kleiwinning. Ruwweg de helft van het benodigde ophoogzand wordt namelijk gewonnen in grote wateren zoals Waddenzee, IJsselmeer en Noordzee. In de zuidelijke en oostelijke provincies wordt in afnemende mate in de behoefte aan ophoogzand voorzien door plaatselijk van veelal iets hoger gelegen terreingedeelten een dunne laag af te graven, zogenaamde oppervlakteontgroningen. Kleiwinning vindt meestal plaats door het maaiveld ter plaatse 1 á 2 meter te verlagen zodat het gebied na ontgroning weer voor hetzelfde, veelal agrarische, doel kan worden benut.

De andere helft van de hiervoor genoemde circa 1000 ha die jaarlijks wordt ontgrond ondergaat veel ingrijpender wijzigingen. Land wordt water, agrarisch gebied wordt (waterrijk) recreatiegebied of natuurgebied. Per jaar gezien gaat het niet om zulke grote oppervlakten. Maar ieder jaar weer is dit nodig. Doorgaan in het huidige tempo betekent dat in de komende 50 jaar circa 50.000 ha wordt ontgrond, waarvan circa 25.000 ha een ingrijpende bestemmingswijziging ondergaat (land wordt water). Ter vergelijking: de oppervlakte van de polder Zuidelijk Flevoland is 40.000 ha.

Terug redenerende naar het verleden betekent dit dat zeer grote oppervlakten in ons land moeten zijn ontgrond. Afgezien van de vele verspreide 'zandmeren' en recreatieplassen kunnen als voorbeelden uit de afgelopen decennia worden genoemd de vele ontgrondingen in de uiterwaarden van Gelderland als gevolg van beton- en metselzandwinning, het plassengebied in Midden-Limburg als gevolg van de grindwinning en het Oostvaardersplassengebied in Flevoland dat kon ontstaan als gevolg van ophoogzandwinning voor de aanleg van polderdijken.

## **2.2 In de toekomst benodigde oppervlakedelfstoffen**

Ook in de toekomst zal ons land het niet zonder grondstoffen voor de bouw kunnen stellen. Ophoogzand blijft nodig voor ophogingen, waterkeringen, wegen en spoorlijnen. Klei is nodig voor dijkverzwaring en voor de grofkeramische industrie, grind en industriezand voor de bouw (beton, kalkzandsteen), etc.. Misschien neemt de behoefte op de langere termijn iets af als gevolg van de zich langzamerhand stabiliserende bevolking en de daarmee samenhangende verminderende behoefte aan nieuwe woon- en werkgebieden met de daarbij behorende infrastructuur.

Waarschijnlijk wordt de invoer uit het buitenland vergroot omdat de problemen als gevolg van het steeds weer opnieuw aan snee brengen van andere gebieden voor ontgronden in ons kleine, volle landje zullen toenemen. Alhoewel die problemen ook in het buitenland in toenemende mate een rol spelen.

Naar verwachting zal de vervanging van oppervlakedelfstoffen door bulkafvalstoffen, door zogenaamde alternatieve materialen, toenemen. Momenteel wordt in 5 à 10% van de behoefte voorzien door alternatieve materialen. Gelet op de beschikbaarheid van bulkafvalstoffen zou dit kunnen stijgen tot maximaal 25 à 30%. Een dergelijk vervangingspercentage is echter op korte termijn niet reëel, omdat dan aan alle technische, economische en milieu-hygiënische bezwaren tegemoet gekomen zou moeten zijn.

Het voorgaande betoog zal duidelijk zijn. Hoe wij het ook wenden of keren, ook in de toekomst zullen in ons land, hoewel wellicht minder dan nu, toch aanzienlijke hoeveelheden oppervlakedelfstoffen worden gewonnen. Hierbij kan nog het volgende worden opgemerkt. De winning is tamelijk ongelijkmatig verspreid over ons land, zie Tabel 2.1. Deze ongelijkmatigheid wordt veroorzaakt door twee hoofdredenen. Ten eerste kan op economisch verantwoorde wijze in de ophoogzandbehoefte van de westelijke provincies in belangrijke mate voorzien worden door winning in de nabij gelegen grote wateren.

Vergunning- verlenende instantie	Gemiddeld over 1981 t/m 1988 gewonnen oppervlakedelfstoffen in miljoen ton/jaar	Procenten van totaal Nederland
Groningen	2,4	2
Friesland	1,5	1
Drenthe	3,3	3
Overijssel	4,5	4
Flevoland	0,3	0
Gelderland	16,3	16
Utrecht	2,3	2
N-Holland	0,1	0
Z-Holland	7,1	7
Zeeland	0,1	0
N-Brabant	8,9	9
Limburg	20,6	20
Verkeer & Waterstaat/RWS	36,2	35
Nederland	103,6	100

Bron: Werkgroep Inventarisatie Gegevens, Landelijke Commissie voor de Coördinatie van het Ontgrondingenbeleid

**Tabel 2.1 Gemiddeld over 1981 t/m 1988 gewonnen hoeveelheden oppervlakedelfstoffen in miljoen ton per jaar**

Ten tweede komen sommige oppervlakedelfstoffen (grind, beton- en metselzand) slechts in een deel van ons land voor. Om deze redenen zal naar verwachting ook in de toekomst de spreiding van ontgronden over ons land ongelijkmatig verdeeld blijven.

### **2.3 Noodzaak coördinatie en planmatige benadering**

Naast het gegeven van de blijvende behoefte aan winningsmogelijkheden moet ook als vaststaand feit worden geconstateerd dat de mogelijkheden voor de winning steeds kleiner worden. Door uitbreiding van steden en infrastructurele werken zijn aanzienlijke oppervlakten aan potentiële winplaatsen verloren gegaan. Aan de belangen van natuur en landschap en (hoogwaardige) landbouwgebieden wordt



voorts een groter gewicht toegekend, zodat winning steeds grotere bezwaren oproept.

Het reserveren van ruimte voor de localisering van nieuwe ontgroningen (locatievraagstuk) op basis van belangenafweging wordt mede hierdoor steeds moeilijker, hetgeen in het algemeen weer leidt tot een terughoudend vergunningenbeleid (voorzieningenvraagstuk). Door deze problemen wordt de behoefte aan een goede coördinatie tussen het ontgrondingenbeleid en het ruimtelijk beleid, alsmede aan een meer planmatige benadering van het voorzieningenvraagstuk steeds sterker.

Coördinatie tussen het ontgrondingenbeleid en het ruimtelijk beleid is vooral een provinciale aangelegenheid. De bevoegdheid tot vergunningverlening voor ontgronden berust bij de zogenaamde vergunningverlenende instanties; de provincies voor het provinciale landgebied en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat/Rijkswaterstaat voor de zogenaamde rijkswateren (de grote wateren zoals Waddenzee, IJsselmeer en Randmeren, Deltawateren, de grote rivieren en de Noordzee. In deze grote wateren wordt vooral veel ophoogzand gewonnen, circa 30 miljoen ton per jaar). Via de ontgrondingsvergunning kunnen voorwaarden gesteld worden voor de wijze waarop wordt ontgrond. In ontgrondingenplannen en/of het streekplankader kan richting gegeven worden aan waar wel en waar niet ontgronden. Een planmatige benadering van het voorzieningenvraagstuk is primair een aangelegenheid van de ontgrondingsvergunningverlenende instanties. Voorzover hierbij echter ook bovenprovinciale belangen zijn betrokken is dit tevens een rijksverantwoordelijkheid.

## **2.4 Maatschappelijk verantwoorde winning**

In april 1989 werd de landelijke beleidsnota voor de oppervlaktedelfstoffenvoorziening, de nota 'Gegrond Ontgronden', door het kabinet vastgesteld (1). De Tweede Kamer heeft zich op het moment van samenstellen van dit hoofdstuk nog niet uitgesproken over de nota. Dit zal naar verwachting in de eerste helft van 1990 geschieden. Als hoofddoelstelling van het landelijk ontgrondingenbeleid is geformuleerd (2):

**"Binnen het kader van het totale overheidsbeleid, op een maatschappelijk verantwoorde wijze en uitgaande van een beleid gericht op een een zo zuinig mogelijk gebruik van oppervlaktedelfstoffen, zorgdragen voor de toelevering van voldoende oppervlaktedelfstoffen, danwel geschikte vervangende materialen, teneinde te kunnen voorzien in de behoefte aan grondstoffen van particulieren, bedrijven en overheid".**

Deze hoofddoelstelling omvat een aantal doelstellingen. In dit kader is vooral de eerste doelstelling, "Ontgronden dient op maatschappelijk verantwoorde wijze te geschieden" aan de orde. "Op maatschappelijk verantwoorde wijze" heeft onder meer betrekking op de noodzaak van een goede afstemming tussen de verschillende bij een ontgronding betrokken belangen: ruimtelijke ordening, bouwnijverheid, landbouw, werkgelegenheid, natuur- en landschap, milieuhygiëne (bijvoorbeeld geluidhinder) enz.. "Maatschappelijk verantwoord" heeft dus zowel betrekking op bijvoorbeeld een goede inpassing van een uit te voeren ontgronding als het economisch verantwoord zijn.

Het kan voorkomen dat een bepaalde oppervlakedelfstof op den duur niet meer op een maatschappelijk verantwoorde wijze kan worden gewonnen, bijvoorbeeld in verband met een te grote aantasting van een gebied. De winning daarvan moet dus worden beëindigd. Deze situatie is van toepassing op de grindwinning voor de landelijke voorziening uit Midden-Limburg.

"Maatschappelijk verantwoord" houdt ook in dat gestreefd moet worden naar het combineren van oppervlakedelfstoffenwinning met het maken van gaten/putten c.q. verlagen van het maaiveld, die om andere redenen nodig of gewenst zijn (secundaire ontgrondingen). Waar mogelijk dient dit combineren te worden bevorderd. In de nota 'Gegrond Ontgronden' wordt onderstreept dat de mogelijkheid om schaarse oppervlakedelfstoffen ter beschikking te krijgen een belangrijk element behoort te zijn bij de afweging of een secundaire ontgronding wel of niet door gaat (3).

Last but not least vloeit een goede herinrichting van het residu na ontgronden uiteraard ook voort uit de doelstelling "ontgronden dient op een maatschappelijk verantwoorde wijze te geschieden". In de volgende hoofdstukken wordt daar uitgebreid op ingegaan, daarom hier slechts twee opmerkingen.

Ten eerste een opmerking over de vaak verkondigde stelling: voordat een ontgronding wordt toegestaan is het noodzakelijk te weten welke nabestemming het gebied zal krijgen. In z'n algemeenheid een stelling om van harte te onderschrijven. Een goede inpassing en functionele nabestemming zullen sterk worden bevorderd als dit al bij de vergunningverlening en dus ook in de vergunningvoorwaarden kan worden vastgelegd. Echter, zoals zo vaak, het betere is de vijand van het goede. Bij langlopende vergunningen (en 15 jaar en meer is niet ongebruikelijk voor grote projecten) is het zeer moeilijk zo niet ongewenst bij de vergunningverlening reeds vast te leggen hoe het gebied exact ingericht zal moeten zijn na ontgronding. In die gevallen zal dus een flexibeler oplossing moeten worden gevonden. Dit leidt tevens naar de tweede opmerking.

Zoals in de nota 'Geground Ontgronden' is weergegeven is de vigerende Ontgrondingenwet niet geheel duidelijk ten aanzien van de voorwaarden welke aan een ontgrondingsvergunning kunnen worden verbonden. Enerzijds geeft de wet aan dat slechts voorwaarden ter bescherming van door de ontgroning geschade belangen kunnen worden opgenomen. Anderzijds lijkt de wet ook verder strekkende mogelijkheden te bieden. Overwogen wordt in de nieuwe Ontgrondingenwet een zodanige regeling op te nemen dat voorschriften ondermeer betrekking kunnen hebben op (4):

- a. De herinrichting van het gebied na ontgroning.
- b. Het mede zorgdragen voor een aanpassingsinrichting van de omgeving van het residu.
- c. Het ten laste van de vergunninghouder brengen van een deel van de gekapitaliseerde beheerskosten van het residu na ontgroning.

Ook onder de nieuwe wet zal uiteraard op grond van de belangenafweging een antwoord moeten worden gegeven op de vraag welke voorschriften aan de vergunning worden verbonden. Omdat niet altijd op het tijdstip van het verlenen van de vergunning in voldoende mate voorzien kan worden hoe het gebied er na de ontgroning uit moet zien, kan in plaats van het uitvoeren van 'werken' als hiervoor bedoeld bij a) en b) ook de verplichting worden opgelegd om een geldbedrag te betalen. Daarmee wordt het dan mogelijk op een later tijdstip de inrichting van het residu en de eventuele aanpassingsinrichting van de omgeving te bepalen en (deels) te financieren met bijdragen van de vergunninghouder. Met deze wetswijziging wordt verwacht dat, beter dan tot nu toe, een maatschappelijk aanvaardbare situatie van residu en omgeving tot stand kan worden gebracht.

## 2.5 Conclusies

Ook op lange termijn zullen behoorlijke hoeveelheden oppervlaktedelfstoffen worden gewonnen in ons land, hoewel misschien minder dan nu. Door de afnemende ruimtelijke mogelijkheden en de toenemende maatschappelijke weerstand tegen ontgrondingen zal in toenemende mate aandacht moeten worden besteed aan een wijze van winnen die maatschappelijk verantwoord is. Belangrijk is daarbij een tijdige afstemming met andere belangen, met andere woorden een planmatige aanpak. Essentieel is echter ook dat een functionele en goed ogende herinrichting en eventuele aanpassingsinrichting tot stand komt. Met andere woorden werk aan de winkel voor creatieve planologen! De voornoemde aanpassing c.q. verduidelijking van de mogelijkheid om voorwaarden aan een ontgrondingsvergunning te verbinden is van belang voor de (financiële) haalbaarheid van herinrichtingsplannen.

Tot slot moet het grote belang worden onderstreept van een goede samenwerking tussen alle betrokkenen bij een ontgrondingsproject en met name de drie meest direct betrokkenen: provincie, gemeente en ontgronder.

#### **Noten**

- (1) Nota 'Geground Ontgronden', Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21100, nrs. 1-2.
- (2) Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21100, nrs 1-2, p.23
- (3) Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21100, nrs 1-2, p.24 en p.25
- (4) Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21100, nrs 1-2, p.34



## HOOFDSTUK 3

### NAAR EEN VERINNERLIJING VAN HET ONTGRONDINGENBELEID

**Drs. B. van der Moolen**

Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen

#### 3.1 Introductie

De milieuproblematiek in ons land vraagt dringend om een antwoord. Dat moge na lezing van recent verschenen rapporten als 'Zorgen voor Morgen', het 'Nationaal Milieubeleidsplan', het NMP-Plus en het 'Natuurbeleidsplan' duidelijk zijn. Maar hoe dat antwoord precies moet luiden - in welke vorm en op welk moment te geven - is nog verre van duidelijk. Het einde van de tachtiger lijkt in ieder geval een omslag in te luiden in het denken over het milieu. Wel is zeker dat tal van maatschappelijke activiteiten in de toekomst nadrukkelijker op hun eventuele milieu-gevolgen zullen worden getoetst. Ook de ontgrondingssector zal hieraan niet ontkomen.

De Landelijke Beleidsnota Gegrond Ontgronden speelt nadrukkelijk op de milieuproblematiek in, meer dan de voorgaande nota's van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat met betrekking tot ontgrondingen. De nota verwoordt ondermeer de volgende belangrijke doelstelling van het beleid: 'Het winnen van oppervlaktedelfstoffen uit de Nederlandse bodem dient op een maatschappelijk verantwoorde wijze te geschieden'. De vergelijking van deze beleidsdoelstelling met de ontwikkelingen zoals die zich zouden voordoen bij ongewijzigd beleid leidt in de nota tot de volgende conclusie: 'De inrichting van ontgronde gebieden en de omgeving daarvan dient op een maatschappelijk verantwoorde wijze te geschieden. De locatiekeuze van de ontgrondingen dient mede gericht te zijn op de mogelijkheden voor een goede nabestemming. Reeds bij de vergunningverlening dient zoveel mogelijk inzicht te worden gegeven in de beoogde nabestemming'. Het gebruik van de woorden 'op een maatschappelijk verantwoorde wijze' en 'goede nabestemming' duidt er op dat de landelijke beleidsmakers ook ten aanzien van ontgrondingen thans een grote mate van verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van onze omgeving aan de dag leggen.

Ook het ontgrondend bedrijfsleven lijkt in de praktijk steeds meer aandacht te schenken aan het residu dat overblijft als de ontgronding voltooid is. In ons land is dat veelal een watergebied of plas (1). Bedrijven realiseren zich in toenemende mate dat er in de toekomst alleen nog ontgrondingsvergunningen te verkrijgen zijn als men nadrukkelijk in de planvorming met de ruimtelijk-functionele inpassing en herinrichting rekening houdt.

In dit verband past het begrip 'verinnerlijking van de milieuverantwoordelijkheid', dat in 1986 door oud-minister Winsemius in zijn boek 'Gast in eigen huis' werd gebruikt, of zoals het in het Natuurbeleidsplan wordt genoemd 'zelfbinding'. Verinnerlijking wil zeggen dat het als een normale dagelijkse bezigheid wordt gezien, dat elk individu en/of bedrijf zich 'fatsoenlijk' gedraagt ten opzichte van zijn omgeving. Zich gedraagt als een gast in eigen huis.

### **3.2 Wat is ruimtelijk-functionele inpassing?**

Ontgrondingen hebben veelal een negatieve klank (2). De planning van nieuwe ontgrondingen is in een vicieuze cirkel beland, gekenmerkt door elementen als negatieve beeldvorming, ad hoc planning, trage herinrichting, slechte planologische inpassing, inadequate regelingen met betrekking tot exploitatie en beheer etc.. Aan een van deze genoemde factoren, de 'herinrichting' of ook wel 'herstructurering' of 'ruimtelijk-functionele inpassing' genoemd, is eind 1989 een speciale studiedag gewijd (3). Wat kan onder deze begrippen worden verstaan?

De inhoud van de genoemde begrippen is niet eenduidig en er heeft in de loop van de jaren een inhoudelijke verschuiving plaatsgevonden. Ongeveer twee decennia geleden werd ruimtelijk-functionele inpassing of herinrichting, zoals het toen vooral werd genoemd, opgevat als het 'weer geschikt maken van het ontgronde gebied voor het ruimte-gebruik van voor de ingreep'. In de praktijk betekende dat in Limburg bijvoorbeeld een opvulling van de ontgronde terreinen met mijnsteen of ander vulmateriaal, zodanig dat de landbouw haar functie weer kon gaan uitoefenen. Als er geen opvulling plaats vond bleven de gebieden vaak lange tijd onbenut en onafgewerkt in het landschap liggen, zodoende bijdragend aan het negatieve imago van ontgrondingen in Limburg.

Naast het al dan niet gedeeltelijk opvullen van de ontgronde terreinen werden talloze andere herinrichtingsmaatregelen beschouwd, waaronder het aanbrengen van variatie in oevertaluds, in de waterdiepte, het al dan niet inzaaien van de oevers met gras of het aanbrengen van bomen of struiken op de oevers of de eerste aanleg

van veelal toeristische infrastructuur (surfoevers, eenvoudige parkeervoorzieningen, afvalcontainers en dergelijke).

Dit soort maatregelen werd veelal in de ontgrondingsvergunning geregeld. Het wettelijk kader, op grond waarvan de vergunningverlening is geregeld, is op dit punt echter onduidelijk en te zwak geformuleerd. Zowel in de huidige Ontgrondingenwet als in het ontwerp voor de nieuwe Ontgrondingenwet worden enige woorden aan herinrichting gewijd, maar een echte verduidelijking levert dit niet op. Op basis van artikel 3, tweede lid, van de huidige Ontgrondingenwet kunnen voorschriften worden verbonden ter bescherming van alle bij de ontgroning betrokken belangen. Het betreft hier belangen die reeds aanwezig moeten zijn voor de ontgroning en die door de ontgroning geschaad kunnen worden.

In het ontwerp voor de nieuwe Ontgrondingenwet wordt deze bepaling gewijzigd en wel als volgt: 'aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden voor zover de afweging van de bij de ontgroning betrokken belangen daartoe leidt' (artikel 23). Dit is een ruimere formulering, waarbij de mogelijkheid wordt geboden om op allerlei verschillende manieren op provinciaal niveau de belangenbehartiging te realiseren. Per vergunning dient bekeken te worden welke voorwaarden gesteld kunnen worden, waarvan sommige betrekking **kunnen** hebben op de ruimtelijk-functionele inpassing. Een harde garantie voor een goede afwerking en inpassing wordt op deze wijze echter niet gegeven.

De inhoud van het begrip ruimtelijk-functionele inpassing heeft zich in de laatste jaren verbreed van de aandacht voor de oorspronkelijke gebruiksfunctie (doorgaans landbouw) tot de aandacht voor meerdere nabestemmingsfuncties als recreatie, natuurontwikkeling en woningbouw. Onder ruimtelijk-functionele inpassing kan het volgende worden verstaan: het in een vroeg stadium aandacht schenken aan de mogelijke potenties van het residu van een ontgroning om de ruimtelijke kwaliteit van een gebied na ontgroning zo optimaal mogelijk te benutten. Ontgrondingen, gebruikt in de zin van deze definitie, zijn dus een middel of instrument om een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit te bewerkstelligen. Deze invalshoek is dus een andere dan die, welke voortvloeit uit het tot op de dag van vandaag gehanteerde 'NIMA-principe'. Met andere woorden het Niet In Mijn Achtertuin-principe, of, in vakjargon gesproken, de 'elders-planologie' of 'locaal egoïsme'.



### 3.3 Ruimtelijk-functionele inpassing: een traag proces

De Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning van de Rijksuniversiteit Groningen heeft reeds in 1987 een onderzoek uitgevoerd naar de aard en het gebruik van oppervlaktewateren in ons land. In deze studie zijn via een a-selecte steekproef over verschillende provincies 173 watergebieden in detail onderzocht (1).

Het grootste gedeelte van deze plassen en meren, namelijk 140, oftewel 66%, blijkt te zijn ontstaan door de winning van grind en zand (met name ophoog- en industriezand). Van de onderzochte gebieden is de nabestemming recreatie thans de belangrijkste gebruiksfunctie (73%).

Een ander onderdeel van het onderzoek had betrekking op het vraagstuk van spontane dan wel planmatige ontwikkeling, dan wel een tussenvorm daarvan. Spontane ontwikkeling wil zeggen een ontwikkeling van het ruimtegebruik zonder een planmatige inbreng vooraf. Bijna 25% van de onderzochte plassen en meren bleek een als 'spontaan' te kenschetsen ontwikkeling van het ruimtegebruik te hebben gekend. Dit ruimtegebruik heeft vaak betrekking op de recreatie. Het is geen zeldzaamheid dat recreanten al bezig zijn met activiteiten als surfen, zeilen of zwemmen als de ontgronder nog bezig is het gebied te ontgronden.

Bij 34% van de plassen heeft in eerste instantie een niet planmatige, spontane ontwikkeling plaatsgevonden, dat daarna is gevolgd door planmatig ingrijpen. Het blijkt dat door de aanwezigheid van recreanten en hun vraag naar (eenvoudige) voorzieningen bij veel gemeentebesturen de ogen werden geopend voor de positieve potenties van de binnen de grenzen van hun gemeente aanwezige watergebied.

Bij 41% is sprake geweest van een planmatige ontwikkeling 'vanaf den beginne'. Vanaf het eerste begin in de planvormingsfase was duidelijk wat de nabestemmingsfunctie van het ontgronde gebied zou moeten worden. Goede voorbeelden zijn bijvoorbeeld de recreatief ingerichte en gebruikte watergebieden op de Veluwe, waaronder Bussloo.

In totaal heeft dus 59% van de onderzochte plassen in eerste instantie een niet-planmatige ontwikkeling gekend, hetgeen zonder meer hoog te noemen valt. Dit gegeven van een trage herinrichting van de waterresiduen is een van de factoren waardoor ontgrondingen vaak in een negatieve zin worden genoemd. In het verleden is er aan de nabestemming van het ontgronde gebied in de planvormingsfase lang niet altijd voldoende aandacht besteed.

Het vraagstuk van de locatiekeuze stond en staat nog steeds voorop. Met andere woorden 'Waar moet worden ontgrond?'. In de praktijk wordt de locatiekeuze nog steeds gedomineerd door mate waarin bestuurlijke c.q. politieke tegenstand mag worden verwacht en door de kwaliteit van de huidige bestemming, en niet of nauwelijks door ideeën met betrekking tot de toekomstige herinrichtingsmogelijkheden, hoewel deze grote invloeden kunnen uitoefenen en ook grote effecten kunnen hebben op de ruimtelijke structuur van een gebied. Daarover werd en wordt meestal slechts mondjesmaat en op ad hoc basis nagedacht.

Voorzover er in het verleden herinrichtingsvoorschriften aan de vergunning werden verbonden, betrof het meestal standaardnormen voor de gehele plas. Dat de herinrichting feitelijk al tijdens de ontgroning kan beginnen (het zogenaamd 'werk met werk maken') wordt nog steeds onvoldoende onderkend. Deze eenzijdige aanpak leidt ertoe dat watergebieden onvoldoende ontwikkelingspotenties bezitten of dat de wel aanwezige potenties soms voor langere tijd in onvoldoende mate benut worden, terwijl de recreanten vaak al tijdens de ontgrondingswerkzaamheden zelf de plas in gebruik nemen.

### **3.4 Slachtoffers van een trage herinrichting**

Er bestaan veel verschillen tussen de diverse belangen in het ontgrondingen-debat, maar één van de overeenkomsten is dat elke partij ontevreden is of moeite heeft met de gang van zaken rond de inpas-sing van ontgrondingsgebieden. Reden genoeg dus voor een betere eenduidige aanpak. De vraag wie tot op heden de grootste slachtoffer is (geworden) van deze aanpak valt moeilijk aan te geven. Zeker is wel dat de gemeenten een van de slachtoffers zijn.

De slechte afwerking of het jaren lang braak laten liggen van ontgronde terreinen zorgen ervoor dat de inwoners van dergelijke gemeenten fel gekant zijn tegen de ontgronder. Bovendien wordt het niet of in onvoldoende mate in de planvormingsfase mee kunnen praten, denken en beslissen als frustrerend ervaren, waardoor veel gemeenten de kop in de wind gooien en een vertragende tactiek gaan toepassen. Ook het ontwerp voor de nieuwe Ontgrondingenwet belooft geen echte verbetering van de positie van de gemeenten.

Het ontgrondend bedrijfsleven kan eveneens als een slachtoffer worden bestempeld, met name doordat hun werk een slecht imago heeft. Ze worden eerder als vernielers van het bestaande landschap gezien, dan als herinrichters c.q. ontwikkelaars, of zoals u wilt, schepper, van een andere, nieuwere omgeving.

### **3.5 Verinnerlijking ontgrondingenbeleid**

Als variant op het eerder in dit hoofdstuk gebruikte begrip verinnerlijking van het milieu-verantwoordelijk handelen, is het noodzakelijk dat er meer naar een 'verinnerlijking van het ontgrondingenbeleid' wordt gestreefd, en dan niet zozeer als een op zich zelf staand beleid, maar meer als een onderdeel van het milieu-verantwoordelijk handelen. Die verinnerlijking van het ontgrondingenbeleid zou vooral moeten plaatsvinden in de kringen van de 'ruimtelijke ordenaars' op provinciaal niveau. Plannen op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) bevatten in de praktijk vaak maar weinig aanknopingspunten voor ontgrondingen. Het lijkt erop dat ruimtelijke ordenaars er niet aan willen.

Het is het gevolg van het feit dat de als schade aangemerkte gevolgen van ontgrondingen voor natuur, landschap en cultuurlandschap de ruimtelijke ordenaars afschrikt om bij het ontwerpen van hun plannen naar plaatsen voor de winning van oppervlaktedelfstoffen te zoeken. Men vreest voor de gevolgen, maar geeft daarbij evenzeer de mogelijkheden uit handen om te werken aan een kwaliteitsverbetering van de omgeving. Daarbij valt met name te denken aan de mogelijkheid om ontgrondingen dicht bij steden en dorpen te projecteren, zodat ze kunnen worden opgenomen in een woonwijk of kantorenwijk.

### **3.6 Suggesties voor een betere aanpak**

In ons dichtbevolkte landje is het nog langer onverantwoord om gebieden braak te laten liggen, zoals bij ontgrondingsplassen in het verleden regelmatig is gebeurd. De ruimte is daarvoor te schaars geworden. De ruimtelijk-functionele inpassing zal dus een wezenlijke rol moeten spelen in het vraagstuk van de locatie-keuze. In het verleden zijn daartoe al de nodige suggesties gedaan (4). In het kort weergegeven zouden de volgende algemene uitgangspunten gehanteerd moeten worden:

1. De winning en de herinrichting dienen maatschappelijk aanvaardbaar te zijn; er zal een consensus moeten zijn ten aanzien van de winning en vooral ten aanzien van het resultaat. Met andere woorden de voordelen dienen op te wegen tegen de nadelen;
2. Er dient een meerwaarde voor de regio te zijn, waarin de ontgroning wordt uitgevoerd; dat betekent dat er een versterking plaats moet vinden van de leefbaarheid in het ontgrondingsgebied;
3. De ontgroning maar ook het residu dient uiteraard economisch exploitabel te zijn.

De kritiek op ontgrondingen concentreert zich momenteel op een tweetal knelpunten die met de ruimtelijk-functionele inpassing te maken hebben. Op de eerste plaats betreft het de herinrichtingswerkzaamheden, die in de praktijk gestart worden nadat de ontgronding voltooid is. Dat leidt ertoe dat het lang duurt, voordat het gebied zowel in maatschappelijk als in ecologisch opzicht weer optimaal functioneert. Daarnaast bestaat het gevaar dat het uiteindelijke maatschappelijk rendement van het gebied geringer is, dan bij een goede planmatige ontwikkeling het geval zou zijn. Op de tweede plaats wordt er nog te weinig 'werk met werk' gemaakt. Dat leidt tot kostbaar dubbelwerk.

Om de hierboven genoemde knelpunten te voorkomen kunnen ondermeer suggesties worden gedaan als het faseren in de diepte van het ontgrondingsproject, het zorg dragen voor een goed beplantingsuitvoeringsplan en dergelijke. Uiteraard is ook een goed herinrichtingsplan vereist. Het herinrichtingsplan dient ondermeer om infrastructuur-aanpassingen te bewerkstelligen, randvoorwaarden aan te geven met betrekking tot de daadwerkelijke zandwinning, investeringen op te wekken met betrekking tot (commerciële) herinrichtingsfuncties en niet in de laatste plaats om duidelijkheid te verschaffen naar de bewoners van het gebied.

Bij ontgrondingen is het werken volgens het public private partnership model te prefereren. Men zal in dergelijke gevallen waarschijnlijk tot een constructie komen, waarbij er een gezamenlijke voorbereiding en uitwerking van de projecten is. De rol van de overheid zal zich daarbij toespitsen op het creëren van gunstige randvoorwaarden, terwijl de uitvoering wordt overgelaten aan het bedrijfsleven. Zo kunnen zowel gemeente als vergunninghouder streven naar de meest optimale condities voor het tot stand brengen van commerciële ontwikkelingen, waarbij gedacht kan worden aan woningbouw, recreatie en dergelijke. Op deze wijze doorgevoerd wordt de garantie geboden dat ontgrondingen een goede bijdrage leveren aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van een gebied.

### **3.7 Naar de nieuwe Ontgrondingenwet**

Uit Hoofdstuk twee blijkt dat er gedacht wordt om in de nieuwe Ontgrondingenwet een zodanige regeling op te nemen dat er scherper geformuleerde voorschriften met betrekking tot de herinrichting mogelijk zijn. Dat is een ontwikkeling die toe te juichen en te onderschrijven valt.

Daarnaast is het in het kader van de provinciale ontgrondingenplannen goed mogelijk om nadrukkelijker stil te staan bij de toekomstige

herinrichtingsmogelijkheden, uiteraard naast de vaststelling van de waarde van de huidige kenmerken van de gebieden waar ontgrondingen plaats zullen vinden. Juist vanwege dit herinrichtingsaspect zal het ontgrondingenplan op de een of andere manier gekoppeld moeten worden aan het streekplan. Op basis van het streekplan kunnen immers aanwijzingen worden gegeven die kunnen leiden tot wijziging van gemeentelijke bestemmingsplannen. Een moeilijkheid van het herinrichtingsproces wordt gevormd door het feit dat de hele procedure al snel 10 tot 15 jaar beslaat. Het is lastig om vandaag precies aan te geven wat 'morgen', dat wil zeggen over circa 15 jaar de bestemming zal zijn. De herinrichtingsprocedure zal daarom dusdanig flexibel moeten zijn dat in de loop van de jaren wijzigingen kunnen worden doorgevoerd.

### **3.8 Herinrichting in Europees perspectief**

Al geruime tijd is er een grote promotie-campagne aan de gang, waarin ingegaan wordt op de veranderingen die in 1992 in Europa door de verdere openstelling van de grenzen voor de deur staan. Welke gevolgen zijn er te verwachten voor de oppervlaktedelfstofwinning en dan vooral met betrekking tot de ruimtelijk-functionele inpassing van ontgrondingsgebieden? De grindwinning wordt als voorbeeld genomen.

Er zullen op Europees niveau waarschijnlijk afspraken moeten komen over de winningsmogelijkheden van oppervlaktedelfstoffen voor de komende jaren. Het gevolg zal zijn dat - bijvoorbeeld - de grindwinning in Limburg niet meer alleen vanuit een provinciaal of landelijk perspectief wordt beoordeeld, maar in Europees opzicht bekeken zal worden. Het is in dat kader de vraag in hoeverre, bij een internationale vergelijking van gebieden het Nederlandse beleid beoordeeld wordt, uitgaande van de situatie dat er meer aandacht wordt geschonken aan de herinrichting.

Gezien de nog aanwezige voorraden grind in Midden- én Zuid-Limburg lijkt het niet onmogelijk dat de grindwinning daar toch minder wordt afgebouwd dan nu wordt voorgesteld. Deze beslissing is namelijk niet voortgevloeid uit het ontbreken van grindvoorkomens in Limburg. De beslissing tot afbouw is een politieke keuze om de hoger gelegen gronden niet te ontgrinden; een kenmerk van politieke keuzen is dat ze vaak omkeerbaar zijn.

Uitgangspunt voor een te continueren winning is wel dat er onder andere voldoende financiële middelen tegenover staan, om een goede herinrichting van die gebieden tot stand te brengen, zodanig dat uiteindelijk een goede ruimtelijke kwaliteit kan worden verkregen. Dit moet dan wel internationaal geregeld worden, in verband met een

'eerlijke concurrentie' tussen de gebieden onderling. Wellicht is er tegen die tijd sprake van een Europees Herinrichtingsfonds, waar de herinrichting in Limburg mede uit gefinancierd gaat worden.

#### **Noten**

- (1) B. v.d. Moolen en H. Voogd, **De ruimtelijk-functionele inpassing van plassen en meren**, Geo Pers Groningen 1987
- (2) P. Ike, **Ontgrondingen in beweging**, Geo Pers Groningen 1987
- (3) Symposium 'De ruimtelijk-functionele inpassing van ontgrondingen', Ede 15 november 1989
- (4) P. Ike, B. v. d. Moolen en H. Voogd, **De ruimtelijke kwaliteit van ontgrondingsplassen**, Geo Pers Groningen 1988



## HOOFDSTUK 4

### LOCATIEKEUZE VOOR ZANDWINNING: EEN ZAAK VAN GEWICHT

**Drs. A.R. Los**

Afdeling Ontgrondingen  
Provincie Noord-Brabant

#### 4.1 Inleiding

De provinciale besturen nemen een centrale positie in bij de uitvoering van de Ontgrondingenwet. De voorziening in de behoefte aan en het noodzakelijk ruimtebeslag voor de winning van oppervlakedelfstoffen zijn de provincies een zorg. Die zorg strekt zich tevens uit tot de nabestemming en de daaraan gekoppelde herinrichting van waterplassen en oeverstroken, alsmede de aanpassingsinrichting van het omliggende gebied. Uitgangspunt voor het Brabantse ontgrondingenbeleid is dat eerst een ontgrondingsvergunning kan worden verleend, nadat voldoende zekerheid bestaat over bestemming, inrichting en beheer van het ontgrondingsgebied.

In vergelijking met enige tientallen jaren geleden is het verbruik van oppervlakedelfstoffen aanzienlijk toegenomen. De winningsmogelijkheden zijn daarentegen afgenomen: de oppervlakedelfstoffenwinning in Nederland krijgt meer en meer te maken met conflicterende belangen. In de landelijke gebieden, waar gewoonlijk de ontgrondingen plaatsvinden, is een aanzienlijke oppervlakte aan ruimte aan zijn oorspronkelijke gebruiksfunctie onttrokken als gevolg van onder andere stedelijke uitbreidingen, aanleg van wegen en andere infrastructurele werken. Daarnaast is aan de belangen van natuur en landschap en van hoogwaardige landbouwgebieden een steeds groter gewicht toegekend. Daar komt nog bij dat een aantal oppervlakedelfstoffen, in geologisch opzicht, slechts in beperkte delen van ons land voorkomt.

Een en ander heeft ertoe geleid dat het steeds moeilijker geworden is om ruimte te reserveren voor de localisering van grootschalige ontgrondingsactiviteiten, zonder daarbij in conflict te komen met ter plaatse aanwezige belangen, die gediend zijn met de handhaving en de bescherming van natuur en landschap en het bestaande ruimtegebruik. Door deze ontwikkelingen manifesteerde de ontgrondingen-



problematiek zich in eerste aanleg als een locatievraagstuk rond de situering van voorgenomen ontgrondingen.

## **4.2 Aanwijzen winlocatie**

De afweging van de bij een ontgroning betrokken belangen werd steeds moeilijker, het aantal tegen een voorgenomen ontgroning ingediende bezwaren en tegen een verleende ontgrondingsvergunning ingestelde beroepen nam toe en de besluitvorming ging dientengevolge steeds meer tijd vergen. Door dit terughoudende vergunningbeleid dreigde een stagnatie in de voorziening in oppervlaktedelfstoffen. Het zich als locatievraagstuk manifesterend probleem ontwikkelde zich aldus tot een voorzieningenvraagstuk van nationale betekenis.

Deze problematiek deed, zowel bij het ontgrondend bedrijfsleven als bij de vergunningverlenende instanties, de behoefte aan een goede coördinatie tussen het ontgrondingenbeleid en het ruimtelijk beleid alsmede aan een meer planmatige benadering van het voorzieningenvraagstuk, sterker gevoelen.

In Noord-Brabant is in 1989, in het kader van de opstelling van een provinciaal ontgrondingenplan voor beton- en metselzand door Gedeputeerde Staten een voorlopige beslissing genomen over de aanwijzing van twee grootschalige locaties voor de winning van beton- en metselzand. Locaties die winningsmogelijkheden moeten bieden voor de Brabantse taakstellingen in de eerstkomende 20 jaren. Het besluit is gebaseerd op een uitgebreide milieu-effect-rapportage (1) en een locatiekeuzerapport (2). De locaties zijn tevens vastgesteld in een ontwerp-uitwerkingsplan van de Streekplannen Midden- en Oost-Brabant en West-Brabant (3).

## **4.3 Locatiekeuzevraagstuk onderdeel belangenafweging**

Sprekend over die ontgrondingen waarbij het primaire doel is de winning van oppervlaktedelfstoffen, is tot op heden de aandacht te weinig gericht geweest op een goede aanpak van het locatiekeuze-probleem. Anders gezegd, een weging van alle bij de ontgroning betrokken belangen voor een maatschappelijk verantwoorde keuze van de juiste locatie vond niet of te weinig plaats. Ervan uitgaande dat het geologisch voorkomen de mogelijkheid biedt voor een keuze uit een aantal locatie-alternatieven, ligt de sleutel van een optimale ruimtelijk-functionele inpassing in eerste aanleg bij een gewogen locatiekeuzeproces. Ter bepaling van de relatieve geschiktheid dienen in deze fase locatie-, uitvoerings- en inrichtingsalternatieven naast elkaar te worden gezet. De locatiekeuze vindt plaats aan de hand

van criteria die staan voor belangen die betrokken zijn bij de ontgronding. Op deze manier resulteert uiteindelijk een locatie die het meest tegemoet komt aan deze belangen en/of deze belangen het minste schaadt.

#### **4.4 Mentale problemen**

De maatschappelijke acceptatie van grootschalige ontgrondingslocaties blijkt gering, onder meer omdat de te verdelen ruimte, ook in Noord-Brabant, een schaars goed is. Daarbij komt dat vanuit ruimtelijke behoeften meer vraag is naar land dan naar water. Omzetting van land in water, als gevolg van grootschalige en diepe ontgrondingen, is een onomkeerbaar proces en heeft derhalve een structureel effect op de land-water verhouding. Nederland heet waterland te zijn. Desalniettemin moeten we erkennen dat we ons in dit laaggelegen gebied, naast onze strijd voor beveiliging tegen en beheersing van het water, meer inspanningen hebben getroost voor de omzetting van water in land dan voor de omzetting van land in water. Naast de relatief beperkte gebruikswaarde van het ruimtelijk goed 'water' is daarom wellicht sprake van een historisch gegroeide mentale tegenzin om land om te zetten in nog meer water. Een factor waarmee in het selectieproces rekening moet worden gehouden.

#### **4.5 Vermindering gebruik verse oppervlakedelfstoffen**

Gegeven de schaarse beschikbare ruimte en de relatief beperkte behoefte aan water is een aantal conclusies in de nota Gegrond Ontgronden (4) van groot belang:

- Waar mogelijk moet de voorziening met oppervlakedelfstoffen uit secundaire ontgroningen bevorderd worden;
- Verruiming van toepassing van bodemmaterialen uit de Noordzee;
- Het zo veel mogelijk bevorderen van toepassingsmogelijkheden van alternatieve materialen ter vervanging van oppervlakedelfstoffen.

Daarnaast zal ook de import van oppervlakedelfstoffen en geschikte alternatieve materialen een groeiende mogelijkheid kunnen en moeten bieden om in de behoefte te voorzien. In die richting moeten substantiële resultaten worden geboekt in de komende jaren, omdat de te schaars beschikbare ruimte voor grootschalige ontgrondingen de voorziening in de behoefte in Nederland aan alle noodzakelijke oppervlakedelfstoffen dan in gevaar zal brengen.

Uitgaande van het gegeven van de schaarse ruimte en de noodzakelijke inspanningen voor alternatieven richt het Brabants bestuur zich

in eerste instantie op een zo gering mogelijk ruimtebeslag voor primaire ontgrondingen.

#### **4.6 Grootchalige winningen**

Concentratie van de winning van oppervlaktedelfstoffen in grootchalige winlocaties is geboden om een ongewenste versnippering van de ruimte te voorkomen. De omvang van de winlocatie moet sporen met de te winnen hoeveelheden oppervlaktedelfstoffen. Grootchaligheid biedt tevens betere mogelijkheden voor een economisch verantwoorde winning. En dat laatste is met het oog op de kosten van herinrichting, aanpassing en beheer van het ontgrondingsgebied een belangrijk gegeven. Voor centrale winlocaties zijn in de Streekplannen Midden- en Oost-Brabant en West-Brabant een aantal inhoudelijke regels opgenomen. Deze regels luiden:

1. Centrale zandwinplaatsen moeten bij voorkeur zodanig worden gesitueerd, dat zij na het beëindigen van de zandwinning recreatieve en landschappelijke doeleinden kunnen dienen (werk met werk maken). Daarom dient situering primair te geschieden in de stadsregionale ontwikkelingszones;
2. Centrale zandwinplaatsen mogen niet worden gesitueerd in natuurgebieden en in agrarisch gebied/bosgebied met natuurwaarde;
3. In agrarisch gebied met landschappelijke en/of cultuurhistorische waarde dient een eventuele situering van een centrale zandwinplaats met de grootst mogelijke zorgvuldigheid te worden bezien;
4. De omvang van de zandputten moet aansluiten bij de schaal van het omliggende landschap;
5. Centrale zandwinplaatsen moeten gebieden met aaneengesloten akkerbouw, weide en tuinbouw en gebieden met een optimale interne structuur (goede bodemvruchtbaarheid en waterhuishouding) en gebieden met een optimale externe structuur (goede verkaveling en ontsluiting) zoveel mogelijk onaangetast laten;
6. Centrale zandwinplaatsen mogen niet worden geprojecteerd op plaatsen waar nu of in de toekomst andere bestemmingen wenselijk zijn of kunnen zijn;
7. Indien aan de uiteindelijke plas een intensieve dagrecreatieve functie is toegedacht, dient deze in beginsel in directe samenhang met bevolkingsconcentraties gesitueerd te worden.

De streekplannen worden herzien. Bezien moet worden welke mogelijkheden er zijn voor natuur- en landschapsontwikkeling in combinatie met een aanpassingsinrichting van het ontgrondingsgebied, en in hoeverre inpassingsmogelijkheden van kleinschaliger ontgrondingslocaties - zoals de combinatie wonen aan water - soelaas bieden voor de winning van oppervlaktedelstoffen.

#### **4.7 Herinrichtingstermijn**

Het aanwijzen van een grootschalige winlocatie heeft het gevaar in zich dat de ontgrondingsactiviteiten zich over een groot aantal jaren uitstrekken. De herinrichting van het gebied zal gefaseerd plaatsvinden en zeker is dat het gebied eerst nadat de ontgroning is afgerond, geheel beschikbaar komt voor de nieuwe functies van het gebied. Een te lange exploitatieperiode of een te grote onzekerheid over de duur van deze periode, betekent een belemmering voor de inpassingsmogelijkheden van het ontgrondingsresidu. De planning van ontgrondingen moet zich daarom, binnen de randvoorwaarden van de provinciale voorzieningstaken, richten op een zodanig wintempo dat voldoende zekerheid bestaat over de termijn waarbinnen het gehele ontgrondingsgebied of afgeronde delen daarin voor de nabestemming wordt c.q. worden opgeleverd. Ook de nadelige effecten van de winning op de omgeving kunnen op deze wijze in de tijd worden beperkt. In Brabant is uit dien hoofde een voorkeur uitgesproken voor een vroegtijdige aanpak van de aangewezen industriezandwinlocaties.

#### **4.8 Rapport locatiekeuze voor de winning van beton- en metselzand in Noord-Brabant**

Op 7 maart 1989 hebben Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant het volgende vastgesteld:

- Het Milieu-Effectrapport (MER) ten behoeve van de locatiekeuze voor de winning van beton- en metselzand (1);
- Het ontwerp van het Rapport Locatiekeuze ten behoeve van de winning van beton- en metselzand (2);
- Het ontwerp van het Uitwerkingsplan Locatiekeuzerapport voor de winning van beton- en metselzand (als uitwerking van het Streekplan Midden- en Oost-Brabant en West-Brabant) (3).

Besloten is om twee winlocaties aan te wijzen: Beers-oost en Ravenstein-oost. Deze locaties bieden winningsmogelijkheden tot 2010. Uitgangspunt voor de omvang van het ruimtebeslag is de (voorlopige) Brabantse taakstelling voor 1989-1999, waarvan 23 miljoen ton nodig

is om te voorzien in de zogenaamde netto landelijke behoefte aan beton- en metselzand.

Uitgaande van de landelijk gehanteerde vuistregel dat iedere te ontzanden hectare circa 150.000 ton beton- en metselzand oplevert, betekent dit voor de landelijke winning een netto-ruimtebeslag van 150 à 160 hectare voor de eerstkomende 10 jaren. Onder netto-ruimtebeslag wordt verstaan het oppervlak dat daadwerkelijk benodigd is voor de zandwinning, derhalve zonder afwerkings- en inrichtingszones.

De locatiekeuze is via drie selectiefasen tot stand gekomen. In de eerste fase zijn op basis van de beschikbare gegevens over het geologisch voorkomen en aan de hand van een aantal economisch-technische en ruimtelijke randvoorwaarden zogenaamde 'winzones' geselecteerd. Op deze wijze is een eerste globale 'negatieve' selectie verricht. Deze selectie heeft namelijk tot doel aan te geven waar géén grootschalige diepe ontgrondingen mogen plaatsvinden. Dit resulteert vervolgens in, nog relatief grote winzones waar dergelijke ontgrondingen in beginsel niet uitgesloten zijn. Het resultaat van de eerste selectiefase is vervolgens het uitgangspunt voor de tweede selectiefase.

Het doel van de tweede selectiefase is om binnen de winzones een beperkt aantal "potentiële wingebieden aan te geven. Onder een potentieel wingebied wordt verstaan een gebied, waarbinnen één of twee reële locaties voor grootschalige beton- en metselzandwinning te projecteren zijn. De winzones zijn opgedeeld in 23 deelgebieden, die zijn beoordeeld op hun relatieve geschiktheid voor grootschalige beton- en metselzandwinning aan de hand van 26 criteria van zeer uiteenlopende aard.

De 26 criteria zijn gegroepeerd en samengevat in een achttal criterium- of wel sectorgroepen, te weten:

- I economisch-technische aspecten: 6
- II natuurwetenschappelijke aspecten: 7
- III visueel-landschappelijke aspecten: 1
- IV cultuurhistorische aspecten: 3
- V ruimtelijke aspecten: 3
- VI agrarische aspecten: 1
- VII toeristisch-recreatieve aspecten: 4
- VIII natuurbouwaspecten: 1

Via toetsing aan de criteria is inzicht verkregen in de relatieve geschiktheid van de deelgebieden bezien vanuit verschillende (beleids)visies. Door de resultaten van de beoordeling vanuit deze beleidsvisies te sommeren wordt duidelijk welke deelgebieden het

meest geschikt zijn voor grootschalige zandwinning. Vier potentiële wingebieden zijn uiteindelijk geselecteerd en zijn als uitgangspunt genomen voor de derde selectiefase.

De derde en laatste selectiefase heeft tot doel binnen ieder van de vier relatief omvangrijke wingebieden de meest reële winlocatie te projecteren, waarna een voorkeursvolgorde van de vier locatie-alternatieven wordt bepaald. Maatgevend voor het ruimtebeslag van een aan te wijzen winlocatie is, zoals eerder gesteld, de Brabantse taakstelling voor de voorziening in de netto-landelijke behoefte.

De wingebieden zijn daartoe onderworpen aan een fijnmazig onderzoek en aan de hand van een achttal toetsingscriteria andermaal beoordeeld op hun relatieve geschiktheid voor grootschalige beton- en metselzandwinning.

Deze criteria zijn:

- agrarische aspecten
- toeristisch-recreatieve aspecten
- geologische aspecten
- bedrijfseconomische aspecten
- geohydrologische aspecten
- milieu-aspecten, betrekking hebbende op natuur en landschap
- sociale aspecten
- bestuurlijke aspecten

Deze beoordelingsaspecten zijn - in vergelijking met de in de eerste en tweede selectiefase gehanteerde aspecten - deels nieuw, deels gedetailleerder. Als afronding van het selectieproces is tenslotte een definitieve keuze met betrekking tot de winlocatie gemaakt. De hiervoor uiteengezette werkwijze kenmerkt zich derhalve door een gefaseerde aanpak en leidt uiteindelijk tot een - binnen zekere marges - gedetailleerde locatiekeuze.

De aangegeven begrenzing en situering van de winlocatie(s) dienen flexibel gehanteerd te worden. De exacte begrenzing en situering wordt eerst bepaald in de fase van opstelling van het bestemmings-, inrichtings- en beheersplan en van de ontgrondingsvergunning. Hierbij zal als uitgangspunt gelden dat ter plaatse aanwezige belangen de marges van de flexibiliteit bepalen.

#### **4.9 Inpassingsmogelijkheden winlocaties**

In de eerste selectiefase is in absolute zin aangegeven waar wel (winzones) en waar geen inpassingsmogelijkheden voor een grootschalige winlocatie zijn. In de tweede en derde selectiefase is onder-

zocht welke gebieden c.q. locaties het best inpasbaar zijn. Deze relatieve geschiktheid is bepaald door middel van twee te onderscheiden benaderingswijzen:

a. Een **negatieve**, in de zin van hoe minder, hoe meer geschikt.

Deze benadering is te vinden bij te verwachten:

- verlies of aantasting van natuur- en milieuwaarden;
- verlies of aantasting van landschappelijke waarden;
- verlies of aantasting van cultuurhistorische waarden;
- verlies van landbouwgrond (kwantiteit/kwaliteit);
- verstoringen in het grondwater- en oppervlaktewaterregime.

Vanuit deze invalshoek is tevens de vraag relevant in hoeverre mogelijkheden aanwezig zijn om de nadelige gevolgen van de ingreep, i.c. omzetting van land in water, te voorkomen, te verzachten en/of te compenseren;

b. Een **positieve**, in de zin van hoe meer hoe beter geschikt.

Deze benadering is mogelijk bij het onderzoek naar:

- de kwantiteit en kwaliteit van het aanwezige zandpakket;
- de kans op een bedrijfseconomisch rendabele exploitatie;
- ontsluitingsmogelijkheden (open of gesloten plas);
- natuurbouw- en natuurontwikkelingsmogelijkheden;
- toeristisch-recreatieve ontwikkelingsmogelijkheden;
- te verwachten medewerking van het lokale bestuur.

Vanuit deze invalshoek is vooral van belang de vraag hoe de winningsmogelijkheden en de mogelijkheden voor bestemming, inrichting en beheer van het her in te richten ontgrondingsgebied optimaal kunnen worden benut.

In het MER zijn niet alleen de effecten beschreven van de locatie-alternatieven maar tevens van uitvoerings- en inrichtingsalternatieven. Voor de afvoer van het zand vanuit de binnendijkse plas naar het groot vaarwater zijn de mogelijkheid van een open verbinding (kanaal met keersluis) en de mogelijkheid van afvoer via transportbanden naar een buitendijkse voorhaven in beschouwing genomen. Voor de inrichtingsalternatieven is uitgangspunt geweest dat 50% van het netto-ruimtebeslag extra voor inrichting beschikbaar is. Drie alternatieven zijn onderscheiden:

- sterk recreatief georiënteerde inrichting;
- gecombineerde recreatie-natuur inrichting;
- sterk op de natuur gerichte inrichting.

Bij de beschrijving van de milieu-effecten die het gevolg zijn van de nabestemming van de plas en zijn omgeving is onderscheid gemaakt tussen:

- effecten van een recreatieve nabestemming op bestaande waarden van natuur en landschap;
- effecten op te ontwikkelen waarden van natuur en landschap.

Conclusie is dat de kans op nadelige effecten op de mogelijkheid voor ontwikkeling van natuurwaarden groter zal zijn bij een in omvang toenemende functie recreatie, en een open verbinding met groot vaarwater. Ter voorkoming van nadelige effecten door de recreatie, dienen bij gecombineerde functies, de recreatieactiviteiten nauwlettend te worden gezoned en te worden afgestemd op de voor natuurontwikkeling gewenste inrichting en het daarvoor gewenste beheer van het gebied.

Tot de (voorlopige) aanwijzing van de winlocaties Beers-oost en Ravenstein-oost is besloten na een zorgvuldig keuzeprocess. Voor een aanvaardbare ruimtelijk-functionele inpassing van de locatie Beers-oost geldt de uitdrukkelijke voorwaarde dat er garanties moeten zijn voor de realisering van een totaal stelsel van maatregelen ter verzachting van natuur- en landschapswaarden die door de ontgronding verloren gaan. Inrichtings- en beheersmaatregelen zijn gericht op een substantiële verbetering van de fourageermogelijkheden voor de dassen in het aangegeven inrichtingsgebied. Ravenstein-oost levert weinig verlies van natuur- en landschapswaarden op en biedt goede mogelijkheden voor ontwikkeling van natuur en landschap.

Met name Beers-oost (uitbreiding bestaande Kraaijenbergse Plassen), maar ook Ravenstein-oost bieden perspectievolle mogelijkheden voor toeristisch-recreatieve gebruiksfuncties. Gegeven de effecten van recreatie op ontwikkelingsmogelijkheden voor natuur en landschap, moet een keuze gemaakt worden voor één van beide functies als hoofdfunctie of moet een zodanige inrichtings- en beheersvorm worden gekozen dat beide functies binnen het her in te richten gebied combineerbaar zijn.

#### **4.10 Tot slot**

De ruimtelijk-functionele inpassing van grootschalige ontgrondingen dient onderdeel uit te maken van de belangenafweging bij de keuze uit locatie-, uitvoerings- en inrichtingsalternatieven. Binnen de noodzakelijk te vinden ruimte voor de winning van oppervlakedelfstoffen verdient dit keuzevraagstuk meer aandacht dan in het verleden is geschied. Het belang van een zorgvuldig locatiekeuzeprocess mag blijken uit het locatiekeuzerapport en het daaraan ten grondslag liggende MER voor de Brabantse beton- en metselzandwinning. De behoefte aan een gecoördineerd en planmatig ontgrondingenbeleid, met een actieve rol van de provincies, is gebaseerd op de noodzaak van continuïteit in de winning van oppervlakedelfstoffen om te kunnen voorzien in de vraag naar deze oppervlakedelfstoffen.



Deze continuïteitsproblemen hebben in belangrijke mate te maken met een geringe maatschappelijke acceptatie van het daarmee samenhangende ruimtebeslag.

Ten einde de actieve rol van de provincies te doen welslagen biedt de huidige Ontgrondingenwet een onvoldoende instrumentarium. Een gewijzigde wet is noodzakelijk om, op basis van een adequaat instrumentarium, de continuïteit van winningsactiviteiten en een maatschappelijk verantwoorde ruimtelijk-functionele inpassing van de ontgrondingsgebieden (qua inrichting en beheer) zeker te stellen.

De kosten van een zodanige ruimtelijk-functionele inpassing zullen als kostenfactor ten laste moeten komen van de exploitatie van de winning. Het is in dit opzicht een verantwoordelijkheid van het ontgrondend bedrijfsleven inpassingsmogelijkheden te benutten en op deze wijze de maatschappelijke acceptatie van ontgrondingen te vergroten.

**Noten:**

- (1) Milieu-Effect-Rapport ten behoeve van de locatiekeuze voor de winning van beton en metselzand (provincie Noord-Brabant, maart 1989);
- (2) Ontwerp Rapport Locatiekeuze ten behoeve van de winning van beton- en metselzand (provincie Noord-Brabant, maart 1989);
- (3) Ontwerp-uitwerkingsplan locatiekeuzerapport voor de winning van beton- en metselzand. Streekplan Midden- en Oost-Brabant en West-Brabant (provincie Noord-Brabant, maart 1989).
- (4) Nota 'Geground Ontgronden', Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21100, nrs. 1 en 2.

## **HOOFDSTUK 5**

### **DE RUIMTELIJK-FUNCTIONELE INPASSING VAN ONTGRINDINGEN VANUIT EEN GEMEENTELIJKE OPTIEK.**

**Drs. J.W. Smeets en ir. M.J. van Malde**

Gewest Midden-Limburg

#### **5.1 Inleiding**

Deze beschouwing over gemeenten en ruimtelijk-functionele inpassing van ontgrindingen heeft mede gestalte gekregen aan de hand van ervaringen met de ontgrindingen in Midden-Limburg. Vanuit de politiek-bestuurlijke invalshoek wordt de vraagstelling benadrukt. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de wijze waarop recente beleidsvoornemens van het rijk, zoals verwoord in de Landelijke Beleidsnota Gegrond Ontgronden (1), de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (2) en het Natuurbeleidsplan (3). Tenslotte wordt een visie gegeven op de wijze waarop de bestaande knelpunten in Midden-Limburg, die mede veroorzaakt zijn door de grindwinning, kunnen worden opgeheven en op welke wijze de grindproductie daarbij een rol zou kunnen spelen.

#### **5.2 De voorgeschiedenis**

De grindwinning in Midden-Limburg dateert uit deze eeuw. Aanvankelijk - voor de Tweede Wereldoorlog - werd op bescheiden schaal grind gewonnen, vooral in het zomerbed van de Maas. De ingrepen waren bescheiden qua schaal en omvang. Initiatieven gingen uit van het bedrijfsleven; voor de overheid en de plaatselijke samenleving was er geen reden tot bezorgdheid. Van beïnvloeding van de ruimtelijk-functionele structuur was eigenlijk nauwelijks sprake.

In de wederopbouw-periode (50-er en 60-er jaren) neemt de grindbehoefte van Nederland sterk toe en derhalve ook de grindwinning in Midden-Limburg. Her en der langs de Maas verkregen de producenten concessies, werd ontgrind en veranderde het landschap. De van oudsher bestaande samenhang in de ruimtelijke structuur werd daardoor aangetast, waarbij naar de toekomst toe volstrekt onduidelijk bleef wat het perspectief was.

Wel werd allengs steeds meer duidelijk dat de grindwinning in Midden-Limburg min of meer permanent aanwezig zou zijn, terwijl de aard en de schaal van de ingrepen steeds massiever werd. Uit de ambachtelijke bedrijvigheid ontwikkelde zich allengs een sterk ge-mechaniseerde en geïndustrialiseerde bedrijfstak.

Voor de provincie Limburg was dat medio 60-er jaren mede aanleiding tot ingrijpen. Het beleid van de provincie werd erop gericht de grindwinning zoveel mogelijk in één gebied te concentreren in het Midden-Limburgse Maasdal en te komen tot een planmatige afwerking en herinrichting van ontgonnen gebieden. Probleem hierbij was, ook toen al, de gebrekkige wetgeving en als gevolg daarvan onvoldoende publieke sturingsmogelijkheden. Met behulp van een privaatrechtelijke overeenkomst, die de provincie sloot met een inmiddels gerealiseerde overkoepelende vereniging van zand- en grindexploitanten, verzekerde de provincie zich van aanvullende instrumenten en mogelijkheden die in het licht van die periode redelijk adequaat leken.

De provincie verplichtte zich gedurende de periode 1969-1989 ontgrondingsvergunningen te verlenen voor concessies binnen het Midden-Limburgse Maasdal, het zogenaamde Structuurvisiegebied. De producenten verplichtten zich een financiële bijdrage te leveren in de kosten van herinrichting en afwerking van de ontgrondingsgebieden die na herinrichting eigendom van de provincie zouden worden.

In deze benadering staat de grindwinning en het leveren van goedkope grondstoffen centraal. De producent vraagt voor een concessie een vergunning en haalt het gebied - naar eer en geweten - leeg. In de vergunning krijgt hij slechts zeer beperkte voorwaarden opgelegd. De gehele problematiek van afwerking, herinrichting en nabestemming van de concessies wordt doorgeschoven naar de overheid c.q. de provincie. Dat leek aanvankelijk geen problemen op te leveren. Gaandeweg echter bleek dat toch het geval te zijn.

Immers, ook in de techniek van de grindwinning doen en deden zich ontwikkelingen voor en deden nieuwe wintechnieken hun intrede. Daardoor konden de concessies efficiënter worden benut; dat wil zeggen er werd meer grind gehaald uit de beschikbare locaties. Dat had echter ook tot gevolg dat de aanvankelijk voor ogen staande herinrichting van de wingebieden niet haalbaar bleek. Er was en is gewoonweg onvoldoende specie om de grindmeren, die de producenten na hun activiteiten achter lieten, aan te vullen en te recultiveren tot landbouwgronden, natuurterreinen en recreatiegebieden.

Voor het Midden-Limburgse Maasdal betekende dit een drastische wijziging in de ruimtelijke structuur. Enerzijds ontstond een totaal ander landschap dan van oudsher aanwezig was; een rivierenlandschap veranderde in een merengebied. Anderzijds vervielen veel

economische ontwikkelingspotenties en -activiteiten zonder dat voldoende zicht bestond op economische gebruiksmogelijkheden van het uitgestrekte merengebied. Dit proces is in hoge mate vergelijkbaar met de situatie die in de Limburgse Mijnstreek ontstond na beëindiging van de steenkolenwinning. Met grote inspanningen is daar overigens in het kader van de herstructurering een nieuwe landschappelijke structuur ontstaan die harmonisch in de omgeving is opgenomen en belangrijke maatschappelijke functies vervult.

Onder meer in het kader van het provinciale toeristische beleid wordt - begin 80-er jaren - een visie ontwikkeld op de economische functies die in het grindmerengebied zouden kunnen worden ontwikkeld. Deze visie is vertaald in het provinciale TROP (4) en in de streekplanuitwerking "De herinrichting van de grindwingebieden in Limburg" (de herinrichtingsnota) van 1983. De sociaal-economische betekenis van watersport en watertoerisme krijgt daarin een zwaar accent. De provincie was er voorts van overtuigd, dat realisering van de beoogde toeristische functie door de vestiging van toeristische bedrijven in het gebied door de marktsector diende te geschieden; derhalve werd het gehele gebied verkocht aan een daartoe opgerichte N.V.: Aqua Terra (5).

### **5.3 Stand van zaken nu**

Met deze verkoop is dus - naast de grindproducenten - een nieuwe belanghebbende in het gebied geïntroduceerd, die zijn rol en rechten in het geheel opeist. Voor de duidelijkheid:

1. De provincie heeft een overeenkomst met grindproducenten ten behoeve van de vergunningverlening, de financiering van de herinrichting van het gebied (ruimtelijk-morfologisch) en de overdracht van het gebied aan de provincie na de herinrichting. Voor de hieruit voortvloeiende financiële verplichtingen wordt een fonds gevormd, het zogenaamde Grindfonds, waaruit de herinrichting van de concessiegebieden wordt betaald.
2. De provincie heeft een herinrichtingsnota met het oog op 1) en met het oog op de planologische afstemmingsproblematiek.
3. De provincie heeft een toeristisch beleidskader, mede t.b.v. de sociaal-economische functies van het merengebied (het TROP).
4. De provincie heeft een overeenkomst met Aqua Terra, de privatiseringsovereenkomst, waarmee het grindwingebied - op termijn - in eigendom van Aqua Terra wordt gegeven.

5. Aqua Terra heeft investeringsverplichtingen teneinde via toeristische exploitaties de sociaal-economische ontwikkeling van het merengebied een impuls te geven.

#### **5.4 Reactie van de gemeenten en de regio Midden-Limburg**

De ontgrondingsproblematiek is in het verleden door de provincie heel eenzijdig en sectoraal benaderd. Gebieden met agrarische bestemmingen, of natuurbestemmingen werden ontgrond op basis van een sectorale belangenafweging, die is verbonden aan de verlening van de ontgrondingsvergunning. Die vergunning gaf geen enkel zicht op de bestemming en de functies van het vergunde gebied na ontgroning. Er was geen sprake van een planologische belangenafweging op provinciaal niveau. Er was geen enkele mogelijkheid voor een belangenafweging op lokaal niveau.

Op de meeste grindmeren rustten enkele jaren geleden dan ook nog agrarische- en/of natuurbestemmingen; de gemeenten gingen er vanuit - gemakshalve - dat bij de herinrichting van deze meren door de provincie recht zou worden gedaan aan die bestemmingen. De herinrichtingsnota heeft aan deze illusies evenwel een einde gemaakt. Overigens is deze herinrichtingsnota met medewerking en inbreng van de gemeenten, samenwerkend in het voormalige Stadsgewest Roermond tot stand gebracht. Uiteindelijk konden de gemeenten zich dan ook met deze nota verenigen.

Dat heeft er onder meer toe geleid dat vrijwel alle gemeenten hun bestemmingsplannen buitengebied met deze nota in overeenstemming hebben gebracht. Allengs ontstond bij de gemeenten - vanuit het gevoel dat zij inbreng konden hebben op de herinrichting van de gebieden en dat de feitelijke realisering van die herinrichting binnen bereik kwam - de indruk van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de lastige operatie die men te ondergaan had.

Echter, door de wijze waarop de provincie in 1985 de privatisering van het gebied vorm gaf en doorzette werd dit gevoel weer teniet gedaan. Desondanks blijven de gemeentebesturen hun verantwoordelijkheid nemen voor de ontwikkeling en inrichting van het gebied. Ook via het Gewest Midden-Limburg, waarin de gemeenten sedert maart 1988 samenwerken, worden initiatieven ontplooid om een breed draagvlak te bereiken in het belang van de ontwikkeling van het plassengebied.

Deze aandacht en betrokkenheid hebben de gemeenten binnen het gewest meer en meer inzicht gegeven in de complexe vraagstukken die het veranderingsproces met zich meebrengt. Dit heeft er onder

andere toe geleid dat de gemeenten recent, in het kader van de vaststelling van het regionaal economisch ontwikkelingsplan voor Midden-Limburg, tot nadere standpuntbepalingen zijn gekomen.

De gemeenten stellen zich nu op het standpunt dat de ontgrindingen in de regio een zodanige ingreep betekenen, dat daarmee wezenlijke veranderingen in de ruimtelijke en de maatschappelijke structuren zijn en worden aangebracht. Er is sprake van een herstructureringsproces met duidelijke regionaal economische effecten op en gevolgen voor de ruimtelijke structuur en de samenhang binnen de regio.

Enigszins afstandelijk beschouwd is het herstructureringsproces van de Maasplassen te typeren als een onbedoeld neveneffect van een beleid en een benadering die primair en hoofdzakelijk een geheel ander doel had, namelijk het tegen zo laag mogelijke kosten c.q. prijzen voorzien in grondstoffen voor de Nederlandse bouwnijverheid.

Uit deze lessen uit het verleden moeten we lering trekken voor de toekomstige ontwikkelingen en het te voeren beleid. In elk geval is duidelijk dat de schaal en de aard van ontgrindingen zoals die thans in Midden-Limburg plaatsvinden vragen om een integrale benadering, waarbij overheden en bedrijfsleven, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, komen tot structurele vormen van samenwerking. Hieruit zijn ook lessen te trekken in relatie tot het thema van dit congres, te weten de ruimtelijk-functionele inpassing van ontgrondingsgebieden.

Het grindwinbeleid dient gebaseerd te zijn op een integraal afwegingsproces, dat zowel betrekking moet hebben op de localisering van wingebieden, de herinrichting ervan en de consequenties die hiermee bijvoorbeeld in de sfeer van uitstraling uitgaan. Voor groot-schalige winningen binnen een regio, die over een langere reeks van jaren lopen, dient een planningsproces te worden gehanteerd dat mogelijkheden biedt voor afstemming van beleid. Zowel het rijk, als de provincie, als de gemeenten hebben daarbij een eigen verantwoordelijkheid. De huidige rijksnota Gegrond Ontgronden en de in voorbereiding zijnde Ontgrondingenwet (6) geven hiervoor ook duidelijke aanwijzingen.

## **5.5 De grindwinning in de toekomst**

In de nota Gegrond Ontgronden heeft de regering bekend gemaakt welke taakstellingen per provincie voor de komende periode gelden. Voor de grindwinning in Limburg houdt dat in dat, na de beëindiging van de grindwinning in de bestaande concessies en ontgrinding van het Stevol-gebied (240 ha, ca. 20 miljoen ton) nog locaties moeten worden aangewezen waaruit ongeveer 70 miljoen ton grind kan wor-

den gewonnen. Dit komt, op grond van ervaringsgegevens, overeen met een oppervlakte van ongeveer 700 ha.

Uitgaande van de nog aanwezige grindreserves, alsmede de provinciale beleidsuitspraken, zullen deze locaties moeten worden gevonden in het Maasdal. Echter, continuering van ontgrindingen in Limburg, en vooral in Midden-Limburg, roept grote maatschappelijke weerstanden op en ligt bestuurlijk/politiek bijzonder gevoelig. Deze kwestie is zeer problematisch geworden.

In Midden-Limburg wordt de opvatting gehuldigd dat grindproductie op nieuwe locaties in Midden-Limburg alleen nog acceptabel is als na de grindwinning iets veel beters wordt gerealiseerd. De winning moet in dat opzicht maatschappelijk aanvaardbaar zijn. Dit heeft consequenties voor de planning en stelt ook eisen aan de ruimtelijk-functionele inpassing. Daarmee is de planologische component geïntroduceerd en daardoor is de planologische verantwoordelijkheid bij de overheid gelegd.

Overigens heeft het er alle schijn van dat het rijk de provincie in een aantal opzichten de volle verantwoordelijkheid laat dragen voor de continuïteit van de grindwinning. Dat is om een aantal redenen onjuist. Voorzien in de nationale grindbehoefte blijft een rijkszaak, waarvoor elke overheid verantwoordelijkheid moet nemen. Via bestuurlijk overleg en samenwerking kan en moet dat gestalte krijgen.

Voorts dient met kracht te worden gestreefd naar vermindering van het grindgebruik. Ook in dat opzicht dient het rijk het baanbrekend werk te verrichten en richtinggevend te opereren. De grindwinning in Limburg dient - op termijn - immers te worden beëindigd. Ook dat vergt extra inspanningen van de rijksoverheid. Gezien de over-eengekomen c.q. geformuleerde taakstellingen is beëindiging van de grindwinning op korte termijn niet te verwachten. Grindwinactiviteiten zullen in onze regio nog een gehele periode voorkomen, zo is de verwachting.

De grindproducenten vormen voor de regio voorlopig dus nog een realiteit en wij zullen in de regio met elkaar in een aantal opzichten de balans moeten opmaken en bepalen hoe wij verder met elkaar omgaan en moeten komen tot afstemming van visies en opvattingen. Immers, de belangen van de regio, de grindproducenten en de toeristische bedrijven lopen niet vanzelfsprekend parallel. Een voorbeeld daarvan: onzekerheid over de continuïteit van de grindwinning op korte termijn, ontstaan als gevolg van het in 1989 niet verlenen van een ontgrondingsvergunning voor Stevol, heeft geleid tot temporisering van de grindproductie door de producenten. Hun beleid is - naast het winst-streven - immers ook gericht op continuïteit.

Gevolg daarvan is echter dat de plassen niet tijdig voor herinrichting beschikbaar komen en de gewenste toeristische c.q. economische functies niet van de grond kunnen komen. Daarbij rijst de indruk dat de temporisering van de grindwinning ook nog als drukmiddel fungeert. Daarom moet duidelijkheid worden geboden zowel voor de kortere als voor de middellange termijn. Dat is ook nodig omdat - aanpalend aan de beëindiging van de grindwinning in de deelgebieden en de realisering van toeristische-recreatieve functies door Aqua Terra - de overheid een begeleidend en voorwaardenscheppend beleid moet voeren. Ook dat vereist inzicht in ontwikkelingen en planmatigheid.

Het vraagstuk dat zowel op korte termijn als op langere termijn ook speelt in de onduidelijkheid omtrent nieuwe functies die de herstructurering economische impulsen geeft. In een beperkt deel van het gebied bestaat nu redelijke zekerheid omtrent toeristisch-recreatieve functies vanwege voorgenomen investeringen door Aqua Terra N.V. Toeristisch-recreatieve functies vragen een markt. Het is te verwachten dat hiervoor voldoende markt is los te weken. Ook de vragen waar ligt die markt en hoe is de infrastructuur, gezien ook vanuit en naar de recruteringsgebieden, zijn voor een groot deel beantwoord. Deze antwoorden geven ook aan dat veel nieuwe infrastructuur nodig is en dat daarvoor forse investeringen nodig zijn. Dat heeft ook z'n weerslag op gemeentelijke investeringen en op potenties van gemeenten.

In de herinrichtingsnota en bij de privatisering van de Maasplassen in Midden-Limburg stelt het provinciaal bestuur dat de herinrichting van de Maasplassen budgettair neutraal (voor haar) moet verlopen. Dat betekent: de herinrichting mag niet meer kosten dan door het Grindfonds kan worden opgebracht. De exploitatie en de investeringen daarvoor moeten door de privatisering worden gedragen. In de opvatting van de provincie moeten daarmee zowel de rendabele als de onrendabele gebieden voor nieuwe functies zijn betaald. Dit is om een aantal redenen niet juist.

In de eerste plaats liggen zowel de investeringsverplichtingen van Aqua Terra als die op basis van het Grindfonds binnen een beperkt gebied; het zogenaamde Structuurvisiegebied. De noodzakelijke additionele infrastructuur valt daar buiten. Hoewel de prijs bij de verkoop van de Maasplassen aan Aqua Terra neerwaarts is gedrukt, vanwege de aanwezigheid van onrendabele gebiedsdelen en de onderhoudsplicht daarvan, kan toch gezegd worden dat die kosten de exploitatiemogelijkheden beperken.

In de tweede plaats schept het vervullen van de onderhoudsplicht sec geen ruimtelijke kwaliteit. Natuur- en landschapsbouw en een goed milieu kosten veel meer inspanningen en geld. Daarbij komt dat



een substantieel deel van het gebied van de Maasplassen buiten de transactie met Aqua Terra is gebleven. Reeds eerder is gesteld, dat in dit gebied sprake is van afzonderlijke grindwinlocaties. Daarop heeft de herinrichting betrekking. Dat maakt het leggen van relaties naar de omgeving en tussen de inrichtingslocaties uiterst moeilijk. Toch moet het hele gebied (het Midden-Limburgse Maasdal) als één herstructureringsgebied worden ontwikkeld.

De ontgrindingen en gedeeltelijke herinrichting hebben, naast het volledig amoveren van natuurwaarden, ook reeds geleid tot enige nieuwe natuurwaarden. Het besef is gegroeid dat dit gebied goede mogelijkheden heeft voor natuurontwikkeling. Het Gewest Midden-Limburg wil die ontwikkeling onderstrepen en werkt samen met de provincie aan een kader hiervoor. Binnen dat kader moet gezocht worden naar een goede afstemming van toeristisch-recreatieve functies met de functies natuur en landschap. De versnippering van het gebied moet worden gebracht tot een duidelijke structuur, waarbinnen deze functies kunnen leiden tot een ruimtelijke kwaliteit met meerwaarde zowel van de toeristische ontwikkeling van het gebied als van de natuurontwikkeling.

Binnen het Midden-Limburgse Maasdal zal een sterke ecologische infrastructuur ontwikkeld kunnen worden, afgestemd op de natuurgebieden op de hogere gronden naast het Maasdal. Een dergelijke opzet past geheel in de visie van het rijk in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening en sluit uitstekend aan bij het nationaal Natuurbeleidsplan. De tijd is immers rijp voor een beleid dat meer gericht is op potentiële mogelijkheden voor natuurontwikkeling en natuurbouw. Dit is een interessante ontwikkeling, want de behoefte aan landinrichting is in dit gebied naast de toeristische inrichting evident. Het rijksbeleid gaat er immers vanuit dat er een ecologische hoofdstructuur tot stand gebracht moet worden. In dit gebied zijn al kerngebieden aanwezig, maar die kunnen door natuurontwikkeling worden vergroot en met elkaar worden verbonden. Dit leidt ertoe dat de huidige plassen en toekomstige grindwinning, voorzover niet bestemd voor economische functies, ten nutte worden gemaakt van natuurontwikkeling en landschapsherstel.

Overigens moeten de mooie woorden in het nationaal Natuurbeleidsplan worden voorzien van financiële instrumenten voor dit doel. Wellicht kan het instrumentarium van de Landinrichtingswet worden gehanteerd. Wij mogen er overigens op rekenen dat investeerders ook financieel willen bijdragen aan voorzieningen, mits openbaar, die hun exploitaties aantrekkelijker maken. Wellicht dat verdere grindwinning ten nutte gemaakt kan worden van een kwaliteitsverbetering van het Midden-Limburgse landschap, de natuur en de ecologische structuren, alsmede van wonen aan het water. Dat stelt wel specifieke eisen aan die grindwinning.

De afgelopen decennia heeft de nadruk gelegen op het zo goedkoop mogelijk voorzien in - primaire - grondstoffen voor de bouw. Door de provincie is daaraan de regel toegevoegd dat de ontgrondingsactiviteiten voor haar budgettair neutraal dienen te verlopen. De benadering heeft tot gevolg gehad, dat lang niet alle kosten die samenhangen met de afwerking, inrichting en herstructurering van concessiegebieden in de grindprijs tot uitdrukking wordt gebracht. Gewezen kan worden op de kosten van infrastructurele ontsluiting, recultivering en natuur- en landschapsbouw.

Ook kan gewezen worden op de grote inspanning die moet worden verricht om in de concessiegebieden - na de beëindiging van de winning - nieuwe economische functies tot ontwikkeling te laten komen. De verwerking van deze kosten in de grindprijs zal tot een flinke prijsverhoging kunnen leiden, en vanuit de gedachte dat het gewenst is zuinig om te gaan met primaire grondstoffen en te komen tot stimulering van alternatieve materialen c.q. hergebruik van grondstoffen is dit als een gunstig effect te beschouwen. Via de werking van het marktmechanisme zal dan immers de behoefte aan vers gedolven grind kunnen worden beperkt.

Een ander belangrijk effect is dat het dan mogelijk wordt te bewerkstelligen dat concessiegebieden maatschappelijk en vooral ook economische functies kunnen blijven behouden. Daarmee kan worden voorkomen dat na beëindiging van grindwinactiviteiten slechts 'lege' waterplassen en oeverstroken resteren.

## **5.6 Andere aanpak gewenst**

In deze kwestie is sprake van onzekerheden over het toekomstig gebruik van grond en water. Dit vraagt om een flexibel opereren. Met betrekking tot de grindwinning geldt hier dat zeker niet meer met grote oppervlakten ineens en lange-termijnplannen mag worden gewerkt. Op basis van de door het rijk per vijf jaar geëtaleerde nationale behoefte aan grind ontwikkelen we òf een ontgrondingsplan met een ruimtelijke ordeningsparagraaf, òf een uitwerkingsplan van het streekplan.

De voorkeur moet worden gegeven aan het streekplan als verticaal integratiemiddel van bestuur en als inhoudelijk integratiekader voor ruimtelijk relevante maatregelen. De verantwoordelijkheid van de drie bestuurslagen, rijk, provincie en gemeente, komt daarin het beste tot uitdrukking. Vanwege de integratiefunctie van het streekplan kan een wisselwerking plaatsvinden tussen rijk, provincie en gemeente met een duidelijke betrokkenheid van de bevolking.

Het streekplan is een facetplan, waarin, na afweging van alle relevante aspecten, de gewenste inrichting van het gebied kan worden vermeld. Daarop kunnen sectorplannen, waaronder een ontgrondingsplan, als nadere uitwerking worden gebaseerd. Een ontgrondingsplan is een behoefteplan. Ook daarom is het beter dit plan te laten voorafgaan door het streekplan met zijn planologische afweging. De provincie moet dan haar eigen streekplan serieus nemen, hetgeen betekent dat afspraken worden gemaakt over de uitvoering van het plan. Daarvoor is een voortschrijdende planningstechniek nodig.

Door deze gewijzigde aanpak - van facet naar sector - komt ook de gemeente beter in beeld in de relatie tot bovenstaande problematiek met betrekking tot het bestemmingsplan. Het belang van een goede afstemming met het gemeentelijk bestuursniveau is evident, want het is zeker niet zo, dat het bestemmingsplan zonder meer legaliseert wat in streek- en ontgrondingsplan is aangegeven. Aldus ontstaat een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de ruimtelijk-functionele inpassing van ontgrondingen die het zwaarste accent moeten krijgen.

Sturing door de overheid lukt alleen als men op de drie bestuursniveau's dezelfde kant uitstuurt en als dat overeenkomt met het streven van burgers en bedrijven. We hebben het immers allen over hetzelfde gebied, dan moeten we ook gezamenlijk bezig zijn met de ontwikkeling van datzelfde grondgebied. Er zijn elkaar tegenwerkende krachten werkzaam, er liggen en er dreigen conflicten. Die conflicten moeten we opzoeken, bespreekbaar maken en oplossen. Daartoe is een samenhangend plan van aanpak voor overheid en bedrijfsleven nodig.

Het Gewest Midden-Limburg heeft een Masterplan voor het Midden-Limburgse Maasplassengebied geïnitieerd. Het gewest neemt het voortouw om dit plan te ontwikkelen en uit te voeren via een P.P.S.-constructie. Rijk, provincie, gewest c.q. gemeenten, de Kamer van Koophandel, Aqua Terra en de grindproducenten zullen gezamenlijk verantwoordelijkheid moeten dragen voor de realisering van dit kansrijk herstructureringsproces van de Maasplassen. Dit betekent een consistente benadering van overheid en bedrijfsleven en bereidheid middelen en beïnvloedingsmogelijkheden voor het doel in te zetten. Een gentlemen's agreement met een handtekening bekrachtigd als garantie voor duidelijkheid en zekerheid voor het slagen van het proces.

## **Noten**

- (1) Nota Gegrond Ontgronden, Tweede Kamer 1988-1989, 21000, nr.1.

- (2) Vierde Nota R.O., Op weg naar 2015, Tweede Kamer, 1987-1988, nrs. 1-2.
- (3) Ministerie van Landbouw en Visserij (1989), Natuurbeleidsplan.
- (4) Provincie Limburg (1982), Toeristisch-Recreatief Overall Plan.
- (5) Op 26 september 1985 is de overeenkomst met Aqua Terra NV door Provinciale Staten vastgesteld. Op 12 maart 1986 is de transportacte voor de notaris gepasseerd.
- (6) Zie voorontwerp Ontgrondingenwet d.d. januari 1988.



## HOOFDSTUK 6

### EEN GOEDE HERINRICHTING IS HET VISITEKAARTJE VAN HET ONTGRONDEND BEDRIJFSLEVEN

**D.J. van Herwaarden en drs. H.A.M. Schellekens**

Federatie van Oppervlakedelfstoffenwinnende Industrieën (FODI)

#### 6.1 Algemeen

In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening heeft de Regering aangegeven hoe de samenleving er ruimtelijk uit zal moeten zien om naar behoren te kunnen functioneren. Een belangrijke leidraad in deze nota is dat de gebouwde omgeving niet mag verouderen omdat de samenleving dan aan toekomstwaarde inboet of zelfs vast zou kunnen lopen. Aan de maatschappelijke behoefte om de gebouwde omgeving op het adequate niveau te houden wordt in aanzienlijke mate bijgedragen door de vereiste grondstoffenvoorziening.

Zolang er behoefte aan grondstoffen voor de bouw en andere gebruiksdoelen bestaat en wij voor wat betreft de voorziening daarin voornamelijk zijn aangewezen op oppervlakedelfstoffen, zullen ontgroningen een noodzakelijk bestanddeel voor de samenlevingsontwikkeling vormen. De oppervlakedelfstoffenwinning voorziet daarmee in een maatschappelijke behoefte van eminent belang. Wie het heeft over ontgroningen, heeft het daarmee over de toekomst van ons allen.

Men hoeft maar om zich heen te kijken om te beseffen hoe belangrijk die oppervlakedelfstoffen eigenlijk altijd al zijn geweest. Hoe zou onze samenleving er uit zien als klei, grind, zand, mergel en dergelijke niet meer beschikbaar zouden zijn? Vanaf de grijze oudheid tot heden zijn oppervlakedelfstoffen in zeer uiteenlopende bouw-, waterbouw- en wegenbouwkundige werken toegepast (om van andere toepassingen nog maar niet te spreken). Nagenoeg alles wat wij aan creaties in deze sectoren zien, zou er niet geweest zijn als men niet over deze grondstoffen had beschikt.

De vraag kan dus niet luiden: wel of geen oppervlakedelfstoffen. Als deze sinds vele eeuwen gebruikte materialen niet meer ter beschikking zouden staan, zou het overgrote deel van de hiervoor genoemde

werken niet kunnen worden uitgevoerd. De behoefte aan oppervlakedelfstoffen loopt duidelijk parallel aan de behoefte aan bouwwerken in de hiervoor genoemde sectoren.

Dat betekent natuurlijk niet dat er niet veel aandacht zou moeten uitgaan naar de mogelijke toepassing van alternatieve materialen. Wél zullen wij ons in dit kader voortdurend moeten afvragen waar wij mee bezig zijn: zijn de alternatieven waarvan men zegt ze te kunnen toepassen werkelijk reële alternatieven?

Experimenten en onderzoek door onafhankelijke bureaus hebben aangetoond dat de vervangingsmogelijkheden sterk verschillen van grondstof tot grondstof en van toepassingsgebied tot toepassingsgebied. Onderzoek naar de toepassing van alternatieve materialen moet zeker voortduren, maar de objectiviteit gebiedt te erkennen dat er voorlopig nog weinig zicht is op een wezenlijke vervanging van traditionele oppervlakedelfstoffen.

Ook de steeds scherper geformuleerde veiligheids- en milieunormen waaraan bouwmaterialen moeten voldoen, dragen hieraan bij. De discussie over het Bouwstoffenbesluit, het Werkenbesluit Afvalstoffen en de uitwerking van de idee van het Integraal Ketenbeheer (Nationaal Milieubeleidsplan) is nog niet tot een afronding gekomen, maar zal in dit opzicht wellicht tot meer duidelijkheid leiden. Overigens staat ons dan ook nog eens heel wat EEG-wetgeving op dit gebied te wachten. Het ware wenselijk dat op dit gebied tot een meer integrale aanpak zou worden gekomen.

Ook ten aanzien van import mogen de verwachtingen niet te hoog gespannen zijn. In toenemende mate mag worden verwacht dat er weinig landen zijn die deze materialen graag exporteren. Als wij zien hoe de diverse provincies thans aankijken tegen grensoverschrijding van de in hun gebied gewonnen oppervlakedelfstoffen naar een andere provincie, dan mag toch zeker geen al te groot enthousiasme van het buitenland verwacht worden om ons oppervlakedelfstoffen toe te leveren. Wil men de beschikbaarheid van deze onontbeerlijke grondstoffen werkelijk veilig stellen, dan moet elk land in haar eigen behoeften kunnen voorzien.

In ieder geval moet de conclusie luiden, dat er in de afzienbare toekomst in Nederland zal moeten blijven worden ontgrond. En de vraag komt dan aan de orde op welke wijze dat het meest verantwoord kan geschieden. Wij verbazen ons er steeds weer over, dat sommige mensen nog steeds niet lijken te begrijpen, dat het voor het ontgrondend bedrijfsleven een uitgemaakte zaak is dat de ontgronders, omdat zij veelal diep ingrijpen in het landschap, er alles aan zullen doen om de gevolgen daarvan zo aanvaardbaar mogelijk te maken.

Dit leidt tot een streven, dat gericht is op het bereiken van een optimale combinatie van de bijdrage in de behoefte aan oppervlaktedelfstoffen en een maatschappelijke meerwaarde na afloop van de winning. En daarmee is naar onze mening een goede omschrijving gegeven van verantwoord omgaan met ontgronden. Daarin is dus wel degelijk plaats voor wat een ieder voor ogen staat:

- a. Als er ontgrond wordt, dient er optimaal ontgrond te worden;
- b. Het ontgronden vormt de eerste schakel in een beheersbare keten, met andere woorden het past in de visie op het Integraal Ketenbeheer, zoals die in het Nationaal Milieubeleidsplan staat verwoord;
- c. Het ontgronden dient op verantwoorde wijze plaats te vinden.

Als men bovenstaande als richting aanvaardt, dan moet men tevens bereid zijn daaruit de consequenties te trekken. Elders-planologie past helemaal niet in dit concept. Deze vorm van planning duidt er namelijk alleen maar op, dat men die verantwoordelijkheid wil ontgaan. Daarom is het ontgrondend bedrijfsleven van mening, dat het ontgronden in Nederland dóór moet kunnen gaan. En dat vanzelfsprekend op een maatschappelijk verantwoorde wijze.

Dit betekent, dat wij aan de winmogelijkheden intensieve zorg moeten besteden. En dat op een zorgvuldige wijze toegewerkt moet worden naar een optimaal resultaat ten aanzien van het belang om uit een bepaalde winplaats zo veel mogelijk te winnen aan de ene kant, en aan het belang om de winning zo goed mogelijk in de omgeving inpasbaar en aanvaardbaar te doen zijn aan de andere kant. Beide aspecten hebben met de ruimtelijk-functionele inpassing te maken en daarbij zijn van belang:

- a. De globale plaatskeuze;
- b. Het geheel van maatregelen om op lokaal/regionaal niveau tot een goede ruimtelijk-functionele inpassing te komen.

## **6.2 De globale plaatskeuze.**

Evenals bij iedere andere samenlevingsfunctie bestaat ook bij ontgroningen een plaatskeuze-probleem. Dit vraagstuk doet zich echter bij ontgroningen in een andersoortige vorm voor dan bij andere vormen van grondgebruik. Die kennen meestal alleen een oppervlakkige, onder meer op verkeerstechnische aspecten gebaseerde binding aan een bepaalde locatie. Bovendien is de kwaliteit van de locatie in veel gevallen beïnvloedbaar en met het oog op die functie te verbeteren. Bij ontgroningen is dat niet zo: daar wordt de geschiktheid van een locatie in eerste aanleg bepaald door inherente kwaliteiten van de bodem ter plaatse en pas in tweede aanleg door



verkeerstechnische aspecten. Alleen bij ophoogzand is dat wellicht minder het geval.

Als men het over de ruimtelijk-functionele inpassing van ontgrondingen heeft, dan zal men die dus moeten bezien binnen de voor de betreffende oppervlakedelfstoffen relevante ruimtelijke marges. Dan dient men met andere woorden vooraf te weten waar het zit en waar niet en dan dient men voorts tot een ruimtelijke reservering van de gebieden te komen, waar winbare voorraden oppervlakedelfstoffen voorkomen.

Het is overigens ook met het oog op de herinrichting van het grootste belang dat de locatiekeuze geschiedt op basis van gedegen kennis van de samenstelling van het ter plaatse aanwezige pakket van oppervlakedelfstoffen. Die herinrichting wordt namelijk in hoge mate door de ontgronder gefinancierd en uitgevoerd. Men dient te bedenken dat een optimaal herinrichtingsresultaat in de praktijk alleen mogelijk is bij een ook in bedrijfseconomische opzicht verantwoorde winning.

Het werd wel eens als probleem ervaren, dat ontgrondings-aanvragen in het verleden soms plompverloren werden ingediend. Dat is inmiddels al lang niet meer de praktijk. Waar de locatiekeuze door de bedrijven zelf plaatsvindt, wordt van tevoren uitvoerig overlegd met andere belanghebbenden en vooral ook met de diverse betrokken overheidsinstanties.

Zoals bekend komt het ook voor dat overheidsinstanties zelf winplaatsen aanwijzen. Ook in die gevallen is overleg met alle betrokkenen onontbeerlijk. Tot dusverre geschiedt de plaatskeuze door de overheid vaak uitsluitend met het oog op verschillen in kwetsbaarheid van gebieden in het licht van bestaande waarden. Ook het instrument van de M.E.R. (milieu-effect-rapportage) gaat niet verder dan het bezien van het effect op het bestaande. Dat is natuurlijk slechts één zijde van de medaille. Ontgrondingen kunnen wel degelijk leiden tot een maatschappelijke meerwaarde na afloop van (en soms ook reeds tijdens) de winning.

Als men de kaart van Nederland in vroeger tijden beziet, zijn er grote verschillen te constateren met die van onze eeuw. Enerzijds zijn er door natuurgeweld grote oppervlakten land verdwenen. Voorbeelden hiervan zijn het ontstaan van de Zuiderzee en de Biesbosch. Anderzijds is er door menselijk ingrijpen op verscheidene plaatsen sprake geweest van landaanwinst (IJsselmeerpolders, Haarlemmermeerpolder, inpolderingen in Noord-Holland en bij de Zeeuwse eilanden). Ook mogen in dit verband de Loosdrechtse en de Vinkeveense plassen genoemd worden, welke door turfwinning zijn ontstaan. Daardoor zijn zeer fraaie natuurgebieden tot ontwikkeling gekomen.

Met het voorgaande wil FODI in herinnering roepen hoe in het verleden allerlei activiteiten - waaronder verscheidene ontgrondingen - hebben geleid tot landschappelijke ontwikkelingen die veel waardering hebben gevonden en - soms onverwacht - gepaard gingen met het ontstaan van natuurwaarden. FODI vindt het verheugend dat dit besef nu ook in Nederland begint door te dringen.

### **6.3 De ruimtelijk-functionele inpassing op lokaal niveau.**

Men kan pas over inpassing gaan praten als men weet wat men wil inpassen. De nieuwe functie is een landschappelijk produkt, dat per oppervlakedelfstof anders kan zijn. Het zou nuttig kunnen zijn om tot een produktdefinitie per type delfstoffenwinning te komen. Het produkt verschilt namelijk onder meer naar aard, niveau, cyclus van oplevering en marktorientatie.

In veel gevallen zal er als gevolg van de ontgroning een (gedeeltelijke) functie-wijziging, een herstructurering van landschappelijke kwaliteiten optreden. Het zij opgemerkt, dat dit geenszins een probleem behoeft te zijn.

- Het landschap was en is niet statisch, maar een afspiegeling van maatschappelijke ontwikkelingen. Dat is de eeuwen door zo geweest en in ons land is zeer weinig dat niet door mensenhanden is hervormd.
- Aangezien de maatschappij voortdurend in beweging is en ook verder tot ontwikkeling moet kunnen komen zal ook het landschap voortdurend veranderen.
- Een verandering van landschap behoeft beslist niet een verandering in negatieve zin te zijn.

Zo kan men bij 'droge' winningen denken aan een oplevering als agrarische grond, parklandschap en recreatie- of natuurgebied; terwijl 'natte' winningen bijvoorbeeld ingericht kunnen worden ten behoeve van intensieve oeverrecreatie, watersport, extensieve recreatie, natuurbeleving, drinkwater-spaarbekkens, of ten behoeve van het 'wonen aan de waterkant'.

In ieder geval zal de nieuwe functie adequaat in de omgeving moeten worden ingepast en net zoals bij iedere andere nieuwe bestemming zal de verandering dan van twee kanten moeten komen. Aan de ene kant moeten de ontgrondingen ingepast worden in het geïntegreerd beleid van overheden, aan de andere kant moet dat beleid voldoende flexibel zijn om tot zinvolle aanpassingen aan nieuwe situaties te komen. Ook dát is een essentiële randvoorwaarde voor een duurzame samenlevingsontwikkeling. Evenals dit in het verleden ook al wel het

geval was zal de nieuwe functie in overleg tot stand moeten komen. Nu zijn in dit kader twee vragen van belang:

- a. Wie doet wat?
- b. Wanneer wordt een en ander gerealiseerd?

Beide vragen kunnen in feite niet los van elkaar gezien worden en zijn op complexe wijze met elkaar verweven. In feite is in het verleden reeds een antwoord gegeven op deze vragen ten aanzien van de **herinrichting**. Uitzonderingen daargelaten geschiedt de herinrichting door de ontgronder zelf; en wel in een zo vroeg mogelijk stadium. Aan dit 'werk met werk maken' zijn diverse voordelen verbonden:

- . De herinrichting kan reeds tijdens de winning plaatsvinden zodat medegebruik van het wingebied voor andere doeleinden kan plaatsvinden.
- . De inpassing geschiedt in een vroeger stadium.
- . Het is goedkoper.

Het betekent wel, dat de toekomstige bestemming in een vroeg stadium moet worden vastgelegd. Dat levert de volgende uitdagingen op:

- . Men zal de herinrichting in de bedrijfsvoering moeten inpassen. Het heeft geen zin om over een in productie- en voorzieningstechnisch opzicht irreële inpassingstermijn te spreken. In dier voege is de ontgronder de eerst aangewezen uitvoerder van de herinrichting. Daar blijkt bij bepaalde groeperingen nog wel eens wat huiver voor te bestaan, bijvoorbeeld in geval van natuurbouw. Volgens FODI is dat zeer ten onrechte. Verschillende Nederlandse winners hebben de kennis daarvoor al lang in huis en zijn ook al vele jaren op dit vlak actief. Anderen zijn doende die kennis in huis te halen. Als men naar het buitenland kijkt kan men constateren dat de ontgronders daar reeds vele jaren actief zijn op het vlak van op natuurbouw gerichte herinrichting.
- . Er zal op tijd duidelijkheid moeten zijn, hetgeen in concreto betekent dat het volstrekt zinloos is om nog over herinrichting/-verantwoorde ruimtelijke inpassing te spreken als het bedrijf dat die taak moet gaan uitvoeren door de uitloop van termijnen in discontinuïteitsproblemen geraakt.

Bovenstaande betekent derhalve het volgende.

- Het is dringend noodzakelijk om nog eens goed na te denken over mogelijke afstemmingsconstructies in de sector- en ruimtelijke ordenings-lijn; bijvoorbeeld in de vorm van een sectorale uitwerking van de operationele gebiedsaanwijzing-constructie.
- Alle partijen moeten bereid zijn om bij de besluitvorming terdege met het tijdsaspect rekening te houden.
- Alle partijen moeten bereid zijn om ver in de tijd vooruit te zien.

Al met al moeten er nog heel wat hobbels genomen worden om tot een voor ieder werkbaar vorm te komen. Die uitdaging moeten wij met ons allen de komende jaren aanpakken.

De vraag tot welke resultaten men dan kan komen laat zich al enigszins beantwoorden op grond van reeds in het verleden (minder planmatig) tot stand gekomen herinrichtingsprojecten. Zoals reeds gezegd is het ontgrondend bedrijfsleven in feite al vele jaren actief op het vlak van de herinrichting. Alleen: het kost tijd om tot resultaat te komen!

- In de eerste plaats is dat het gevolg van het feit dat het in de praktijk zeer veel tijd kost voordat de globale ideeën omtrent de herinrichting zijn uitgewerkt in het voor uitvoering noodzakelijke juridische kader (bestek, bestemmingsplan). Dat is vooral het geval bij een grote inhaaloperatie, zoals die welke thans bijvoorbeeld ten aanzien van de grindwingebieden in Limburg plaatsvindt en waarbij pas circa 25 jaar na aanvang van de gedachtenvorming hieromtrent alle terzake relevante procedures zodanig zijn afgewerkt dat in alle gebieden op grond van bijgestelde bestemmingsplannen tot uitvoering van de herinrichting kan worden gekomen. Opmerkelijk in die situatie is overigens, dat niet het ontgrondend bedrijfsleven, maar de provincie Limburg zelf van meet af aan de verantwoordelijkheid voor de herinrichting op zich heeft genomen. Pas toen in 1984 de provincie aan de grindproducenten de herinrichting heeft opgedragen, is er schot in de zaak gekomen.
- In geval van natuurbouw dient men er voorts rekening mee te houden dat het tijd kost voordat de natuur haar werk heeft gedaan. De ontgronder kan weliswaar planmatig en met kennis van zaken gunstige randvoorwaarden scheppen voor een nieuwe functie; het is nog altijd de natuur zelf die bepaalt of er daadwerkelijk een interessante biotoop ontstaat.



**Figuur 6.1 Detailopname van het Watersportcentrum Midden-Limburg in de omgeving van Roermond**

#### **6.4 Voorbeelden van een goede herinrichting**

Op het terrein van herinrichting heeft men ons inziens reeds respectabele resultaten geboekt. Om u een aantal voorbeelden te noemen:

- De ENCI is sedert 1973 doende in fasen een toen door de provincie Limburg goedgekeurd afwerkingsplan te realiseren voor de bij de in 1967 verleende vergunning betrokken terreinen. Dit plan voorzag in een landschappelijke inpassing van de circa 24 ha grote berg dek-aarde, die bij de winning was vrijgekomen of nog zou vrijkomen. Voorts in de aanleg van een mergelmeer van circa 50 ha omvang, alsmede in de vorming van een landschapspark met een omvang van circa 55 ha. De bestemming van het geheel wordt omschreven als 'primair recreatief te ontwikkelen stadsparkgebied', maar zal ook enige, op gedegen onderzoek gebaseerde, natuurontwikkelingsexperimenten in zich dragen. Inmiddels is de volledig beplante berg als 'd'n Observant' opgeleverd en voor het publiek opengesteld.

- Aan de rand van het Plateau van Margraten wordt in Groeve 't Rooth kalksteen gewonnen ten behoeve van de produktie van kalkmeststoffen, veevoederkrijt en krijt voor industriële toepassingen. De afwerking en exploitatie van de groeve geschiedt zodanig, dat door middel van een landschappelijke herinrichting een optimale inpassing in de omgeving wordt verkregen; een en ander door de winning zo veel mogelijk aan het zicht te onttrekken en door toe te werken naar een dalstructuur (met hellingbossen, graften, grasland), zoals die op meer plaatsen aan de randen van dit plateau wordt aangetroffen. Dat in de afgewerkte delen van deze groeve inmiddels belangrijke natuurwaarden tot ontwikkeling zijn gekomen moge blijken uit het feit, dat een deel van deze groeve inmiddels als natuurmonument is aangewezen.
- In de Ooijpolder ten noord-oosten van Nijmegen zijn in veel oude tichelgaten in de loop van de tijd unieke stukjes natuur tot ontwikkeling gekomen. Deze oude kleiputten zullen naar verwachting deel uit gaan maken van één van de proefgebieden voor natuurontwikkeling uit het Natuurbeleidsplan. Daarnaast leidt kleiwinning veelal tot het weer terugbrengen van goede agrarische grond.
- Eind 60-er jaren is door landelijke industriezandwinners in de gemeente Appelteren in het Land van Maas en Waal een centrale industriezandwinning in exploitatie genomen. In overleg met gemeenten en het recreatieschap is een inrichtingsplan opgesteld. Waar mogelijk is reeds tijdens de winning tot een inrichting conform het inrichtingsplan gekomen. De winning is thans nagenoeg voltooid en het gebied geniet onder de naam 'Gouden Ham' bekendheid als centrum voor de watersport en beschikt over 5 kampeerterreinen, 2 dagrecreatieverblijven, 3 jachthavens, 2 surf-oevers, stranden, speel- en ligoevers, diverse horeca-voorzieningen en een natuurgebied van circa 25 hectare.
- Tussen Nijmegen en Wijchen is door een regionale industriezandwinner het recreatieproject 'De Berendonck' tot ontwikkeling gebracht. Het plan dat in overleg met onder meer het Recreatieschap Nijmegen en omstreken voor dit project is ontwikkeld, voorziet reeds in een recreatieve functie op het moment dat de exploitatie van de winning nog in volle gang was. Inmiddels is dit in de stadsrandzone van Nijmegen gelegen project opgeleverd en functioneert het als golfterrein, dagrecreatief concentratiepunt en natuur/landschapspark.
- De winplassen van de kalkzandsteenfabriek te Hoogersmilde in de provincie Drenthe - de Blauwe Meren - worden gebruikt als recreatiegebied voor mensen tot uit de verre omgeving. Zij hebben als eindbestemming natuurschoon gebied. Het ligt in de bedoe-

ling dat de Blauwe Meren op korte termijn worden overgedragen aan de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten, terwijl het Recreatieschap Zuid-West Drenthe de exploitatie ter hand gaat nemen. Ook in andere delen van het land treffen we overeenkomstige ontwikkelingen aan.



**Figuur 6.2 De voormalige winplassen van de Kalkzandsteenfabriek te Hoogersmilde zullen worden overgedragen aan de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten.**

- Eén van de zilverzandgroeves nabij Heerlen, welke een totale omvang kent van circa 30 hectare, zal in de toekomst op grond van een vastgesteld afwerkingsplan opgeleverd worden als stadspark. Daarin zal voor de bewoners van de omliggende wijken voorzien worden in mogelijkheden voor extensieve recreatie, in de vorm van ligweiden, waterpartijen, boschages en dergelijke.

- Tenslotte zijn rond diverse voormalige winplassen aantrekkelijke woonwijken tot stand gebracht.

Uit deze voorbeelden blijkt dat het ontgrondend bedrijfsleven zich reeds lang zeer wel bewust is van het feit dat, in samenhang met wat in onze dagen als maatschappelijk aanvaardbaar geldt, aan een ontgroning een ander kostenplaatje verbonden is dan wat daarvoor in achter ons liggende jaren gold. Het kan echter nimmer als redelijk ervaren worden indien niet alleen de kosten van herinrichting van een ontgrondingsproject op de ontgronder zouden drukken, maar dat deze óók in aanzienlijke mate in het **beheer en de exploitatie** van het nieuwe gebied bij zou moeten dragen.

FODI is met andere woorden van oordeel, dat het niet juist zou zijn indien de overheid het ontgrondend bedrijfsleven zonder meer zou voorschrijven om een bijdrage te leveren in het beheer en de exploitatie als de inrichting is voltooid. Wel zal waar dat maar enigszins mogelijk en zinnig is, bij de inrichting uitwerking gegeven moeten worden aan ruimtelijk-morfologische randvoorwaarden voor het toekomstig beheer en exploitatie en dient het heringerichte wingebied als een tot dan toe adequaat beheerd 'produkt' te worden opgeleverd.

Tenzij de ontgronder er voor kiest zelf de exploitatie en het beheer ter hand te nemen, zal het heringerichte gebied worden overgedragen aan een door de gemeenschap gekozen beheerder/exploitant. Daarbij kan men denken aan overdracht aan een publiekrechtelijk orgaan (bijvoorbeeld een gemeente of een recreatieschap), aan privatisering of aan een vorm van public private partnership. In de laatste gevallen zal de ontgronder naar onze mening, indien dat door hem gewenst wordt, óók als een van de partners moeten kunnen participeren in de verdere projectontwikkeling.

Ook ten aanzien van het beheer is in de komende jaren de belangrijkste uitdaging gelegen in het zodanig stroomlijnen van procedures, dat tot een evenwichtige afstemming gekomen wordt van de op de voorziening van grondstoffen gerichte exploitatie aan de ene kant en het in een zo vroegtijdig mogelijk stadium inpassen van het nieuwe gebruik in die bedrijfsvoering aan de andere kant.

## 6.5 Tot slot

Indien men van oordeel is dat het gebruik van oppervlaktedelfstoffen in de komende jaren niet kan worden gemist, hetgeen naar onze mening inderdaad het geval is, dan moeten de mogelijkheden worden gecreeerd om de voorhanden zijnde voorraden optimaal te winnen.



Dat wil óók zeggen: met een zinvolle herinrichting in de betrokken gebieden.

Alleen een samengaan van àlle betrokkenen, alsmede oog hebben vóór en coördinatie van alle terzake dienende belangen kunnen leiden tot voor de toekomst verantwoorde en gewaardeerde ontwikkelingen, ook ten aanzien van de ruimtelijk-functionele inpassing.

Een goede herinrichting is het visitekaartje niet alleen van het ontgrondend bedrijfsleven, maar ook van de provinciale en gemeentelijke overheid.

## HOOFDSTUK 7

### ONTGRONDINGEN: EEN ZEGEN VOOR DE RECREATIE

**Ir. H. Mast**

ANWB, Hoofd Afdeling Recreatie en Toerisme

#### 7.1 Inleiding

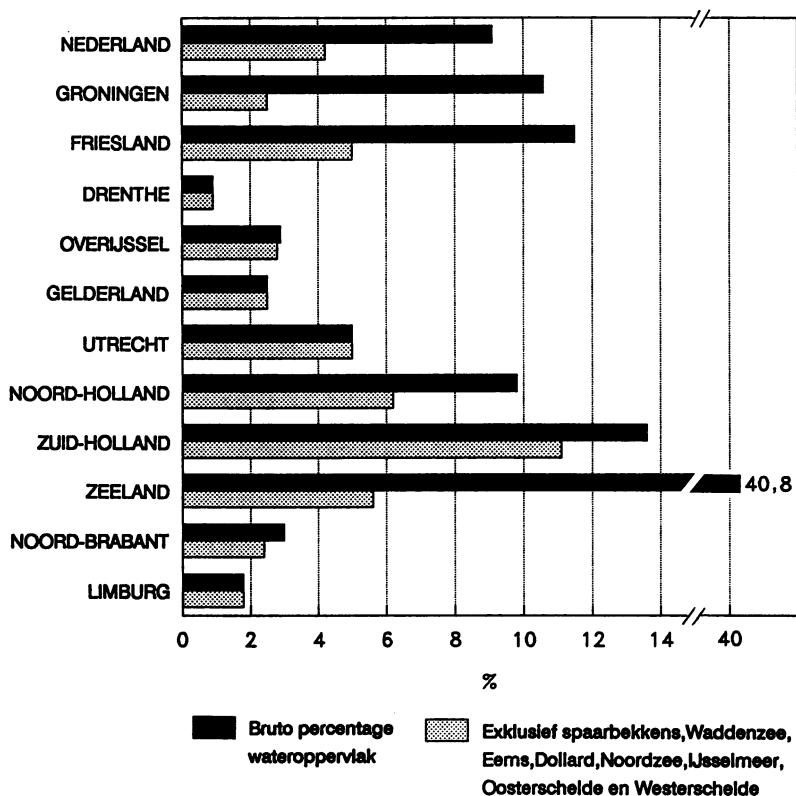
Van oudsher heeft het oppervlaktewater een grote aantrekkingskracht op de mens gehad. Water boeit in welke vorm dan ook: de zee, de grote en kleine rivieren, beken, kanalen en de meren en plassen. In die aantrekkingskracht van het water zitten uiteraard een aantal nuttige componenten, zoals bijvoorbeeld de visserij in al haar facetten. Maar daarnaast spelen ook minder 'harde' aspecten een rol, zoals bijvoorbeeld de goede mogelijkheden tot recreatie aan de oevers van een meer of het aspect 'verhoging van de status' in de vorm van wonen in een huis aan het water. Het wonen aan het water was én is voor vele mensen een wensdroom, die in het verleden zeker over het algemeen slechts voor de welgestelden was weggelegd (Amsterdamse grachten, de Vecht).

Het is dan ook niet vreemd dat menigeen in de vrije tijd het water opzoekt. Dit gebeurt dan zowel in de vorm van 'een eindje om', een dagje uit alswel voor een korte of lange vakantie. Daarbij kan geen onderscheid worden gemaakt tussen allerlei bevolkingsgroepen. Zowel jong als oud, arm als rijk, man als vrouw of stedeling als plattelander, elk gebruikt en geniet van het water op zijn of haar eigen wijze. Want er zijn vele recreatie-activiteiten mogelijk, zowel in, op, aan als rond het water en al ligt het accent op de zomer, ook in de andere jaargetijden is de belangstelling groot. Het daadwerkelijke gebruik van de zeeën, rivieren en meren wordt dan ook duidelijk door de recreatie-onderzoeken bevestigd.

Vele onderzoekers, zoals onder andere Coeterier en Pennartz, hebben zich beziggehouden met de betekenis van de omgeving voor mensen. Van 'water' wordt in het algemeen gezegd dat 'het altijd boeit'. Het is altijd in beweging en het heeft iets geheimzinnigs. Het geeft een gevoel van vrijheid!

## 7.2 Gechiktheid oppervlaktewater voor recreatie

Gelukkig is Nederland rijkelijk bedeeld met een grote hoeveelheid oppervlaktewater. Naast de ligging aan de Noordzee zijn er in ons land talloze rivieren, beken, kanalen, meren en plassen met een oppervlakte van ongeveer 340.000 hectare (ha), ofwel 10% van de totale oppervlakte van Nederland. Exclusief de grote wateren, zoals Waddenzee, IJsselmeer, Oosterschelde en Westerschelde en dergelijke is dit echter nog maar 4%, terwijl de verdeling over de diverse provincies zeer onregelmatig is (zie Figuur 7.1).



Bron: Ike, van der Moolen en Voogd, 1988 (1)

Figuur 7.1 Wateroppervlak uitgedrukt in percentages van het totale wateroppervlak voor heel Nederland en per provincie

De hoeveelheid oeverlengte wordt geschat op 70.000 kilometer, waarbij de verdeling over de provincies ongeveer gelijk is aan die van het oppervlaktewater. Als tenslotte de geschiktheid van het oppervlaktewater voor de openluchtrecreatie in ogenschouw wordt genomen, dan kan wel gesteld worden dat hieraan heel wat tekortkomingen op te merken zijn. Dit is het gevolg van zowel het aanbod aan, als de vraag naar de recreatieve mogelijkheden.

In de volgende paragrafen zal aan deze beide aspecten, te weten de geschiktheid van het oppervlaktewater en de oevers en daarnaast de behoefte aan de diverse vormen van recreatie-activiteiten, de nodige aandacht worden geschonken. Hierbij zal ook worden ingegaan op de sterke wijzigingen in de recreatie-beleving en -besteding die de afgelopen 40 à 50 jaar hebben plaatsgevonden.

### **7.3 Ontwikkeling openluchtrecreatie**

In de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog lag de nadruk vooral op het economisch herstel van Nederland en het repareren van de geleden oorlogsschade. Van vakantie en recreatie was nog maar weinig sprake. De vrije zaterdagmiddag en zondag werden vooral aan huishoudelijke zaken, kerk- en familiebezoek besteed. Men kon ook niet veel anders, want echte specifieke recreatievoorzieningen, zoals we die vandaag de dag kennen, waren praktisch niet aanwezig.

In enkele openluchtwembaden kon men bijvoorbeeld wel zwemmen, maar dan gescheiden. Slechts sporadisch werd in openbare wateren gezwommen. In de waterrijke gebieden werd dan weliswaar veel gevist, maar de activiteit was duidelijk gericht op het vissen ten behoeve van de consumptie. Het was dus niet zozeer een echte recreatieve, maar meer een nuttige activiteit.

De watersport stond nog helemaal in de kinderschoenen, naast een groot aantal roeibootjes waren er ongeveer 15.000 (open) zeilbootjes en 7.500 motorboten aanwezig. Vakanties werden vooral bij familieleden en in hotels en kleine pensions of op kampeerterreintjes doorgebracht.

In de vijftiger jaren nam de belangstelling voor de vrije tijdsbesteding wel toe, maar de recreant stelt nog weinig eisen aan het recreatieve aanbod. Door de nog steeds toenemende welvaart met een daarbij behorende groei van het autobezit is men in staat om in de weekenden de stad uit te gaan. Maar er wordt nog voornamelijk gebruik gemaakt van de bestaande, niet ingerichte openbare ruimte. Zo ontstaat onder andere het bekende bermtoerisme, zowel langs de (auto)weg als langs de waterkant.

## **7.4 Keerpunt**

In het begin van de zestiger jaren trekken ten gevolge van de nog steeds verder toenemende welvaart en de vrije zaterdag, steeds meer mensen er op uit, ook naar het water. De recreatie ondergaat een wijziging: het krijgt al meer een massaler karakter. Dit had tot gevolg dat er een grote druk ontstond op de openbare ruimte in het buitengebied, zoals bossen, natuurgebieden en/of wateroevers. Er ontstaat door de welvaart echter ook een sterke diversificatie en een hogere kwaliteitsvraag bij de recreant. Kenmerkend voor het openluchtrecreatiebeleid uit die tijd was het ontwikkelen van nieuwe, intensief te gebruiken recreatieprojecten in de nabijheid van grote steden, de zogenaamde 'Groene Sterren'.

Tegelijkertijd vond er, zowel binnen het stedelijk - als het landelijk gebied, een sterke uitbreiding plaats van allerlei bouw- en inrichtingsactiviteiten, zoals op het gebied van de woningbouw, verkeersinfrastructuur en landinrichting. Hiervoor waren allerlei oppervlaktedelfstoffen, zoals industrie- en ophoogzand en grind, noodzakelijk.

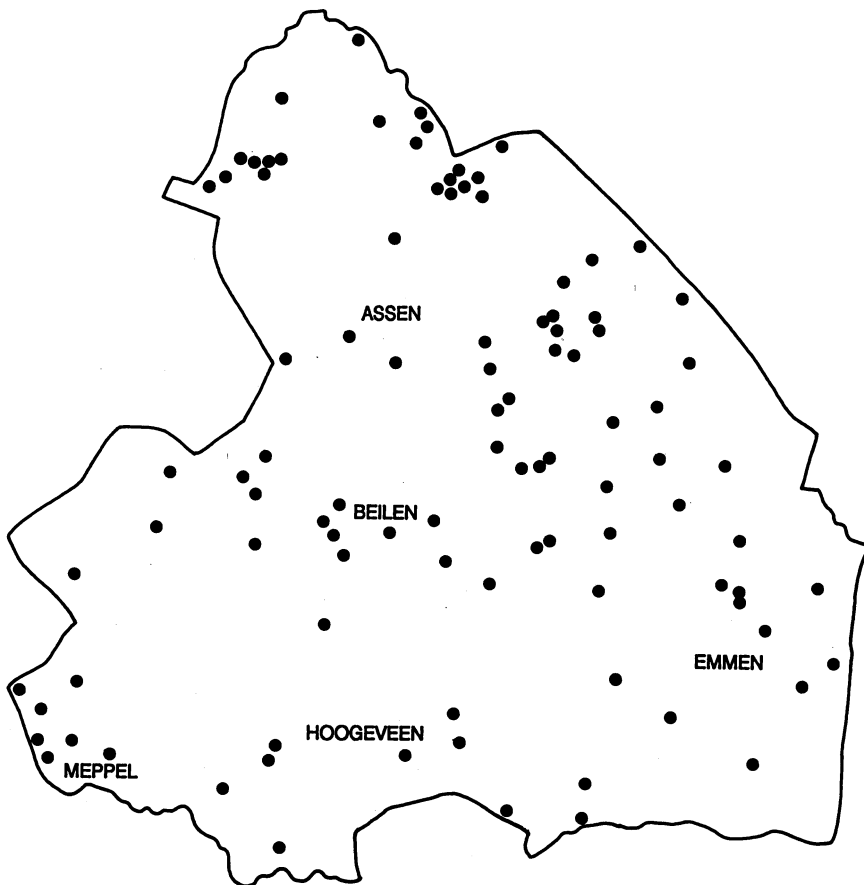
Ofschoon bij het uitvoeren van de voorgestelde grote recreatie-objecten wel werd gedacht aan het gebruiken van ontgrondingsresiduen om op deze wijze 'werk met werk' te maken, was het bij de ontgrondingen in het algemeen niet de gewoonte aan de toekomstige (recreatie)functie te denken. Centraal in de ontgrondingendiscussie stond het locatievraagstuk. Waar moet worden ontgrond? Het vraagstuk van de nabestemming, met andere woorden wat doen we met het achtergebleven watergebied, had in feite geen prioriteit.

Het economische belang stond bij de winningsactiviteiten veelal voorop. Dit had onder andere tot gevolg dat de afstand van de winningslocatie tot de plek waar het geleverd moest worden, zo kort mogelijk was. Bovendien was de vorm van de plas zodanig dat binnen een bepaalde oppervlakte zoveel mogelijk grondstoffen gewonnen konden worden en de niet bruikbare grond ter plaatse verwerkt werd (zie Figuur 7-2). Dat leidde er vaak toe dat de plassen een niet echt recreatief-vriendelijke vormgeving en inrichting hadden. Toch werden en worden ontgrondingswatergebieden al vaak vroeg in gebruik genomen door (water-)recreanten. Het is geen ongewoon beeld om recreanten te zien surfen en zwemmen terwijl verderop de ontgronder nog bezig is met winningsactiviteiten.

## **7.5 Ontgrondingen en ruimtelijke ordening**

Hoewel er dus in de zestiger en zeventiger jaren veel ontgrondingen tot stand zijn gekomen, die vanuit recreatief oogpunt niet erg goed

en beheer, waren deze watergebieden zoals gezegd voor de openluchtrecreatie toch goud waard.



- Bestaande en/of in uitvoering zijnde diepe ontgravingen (2).

**Figuur 7.2 Diepe ontgravingen in de provincie Drenthe**

Dit was vooral het gevolg van de tekortschietende capaciteit van de bestaande mogelijkheden van de openbare wateren. Met name de situering van deze wateren sluit slecht aan bij de voornaamste woongebieden, maar ook de toegankelijkheid van de oevers is bijzonder slecht als gevolg van het in privé-handen zijn van de aanliggende gronden. Van enige op recreatie gerichte inrichting van oevers en omgeving is in die jaren bij de openbare wateren nog vrijwel geen sprake. Ook een op de openluchtrecreatie gericht beheer, zoals

bijvoorbeeld op het gebied van het handhaven van een goede waterkwaliteit ontbreekt nog.

Het is dan ook geen wonder dat de in uitvoering zijnde ontgrondingen al direct 'gekraakt' worden door de recreanten. Honderdduizenden recreatieplaatsen voor de diverse vormen van waterrecreatie zijn op deze wijze tot stand gekomen en miljoenen recreatieactiviteiten konden per jaar plaatsvinden in en rond deze ontgrondingen.

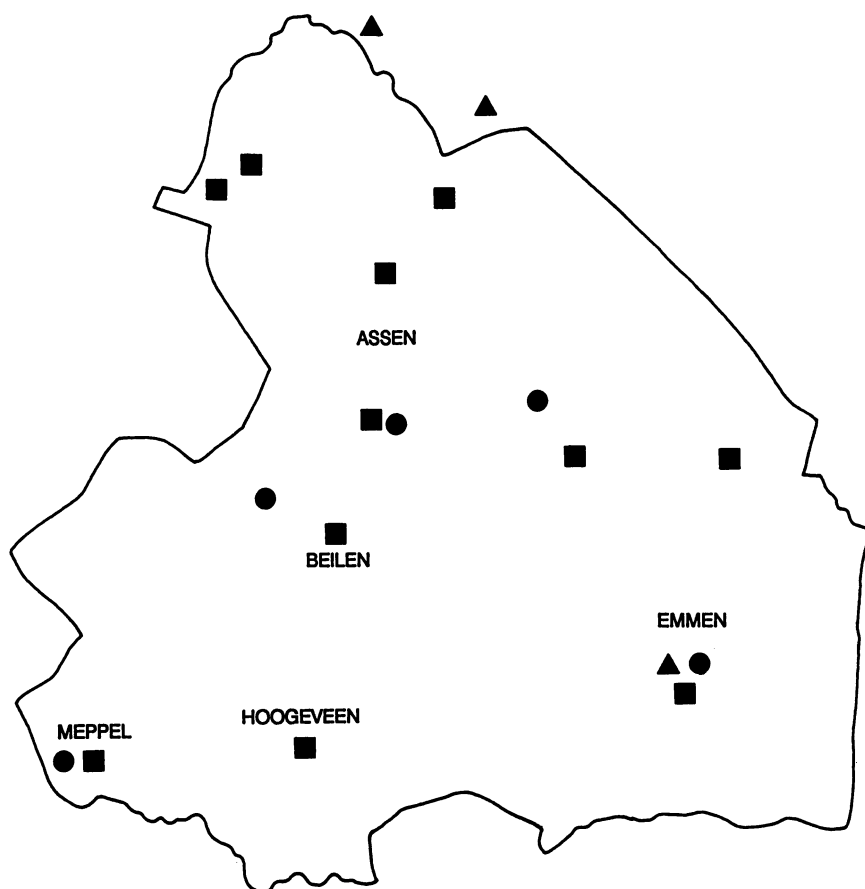
In de loop van de zeventiger jaren, maar vooral in de tachtiger jaren, vindt er een verandering plaats. Op vele plaatsen zijn recreatieprojecten uitgevoerd, waarbij de ontgrondingen een belangrijke rol hebben gespeeld. In sommige gevallen zijn bestaande of in uitvoering zijnde ontgrondingen (her)ingericht voor de openluchtrecreatie. In andere gevallen zijn ontgrondingen gebruikt om de recreatievoorzieningen tot stand te brengen (zie Figuur 7-3).

## **7.6 Beheersvriendelijk plannen**

Indien men beheersvriendelijk wil plannen en ontwerpen dan is het volgens een recent onderzoek van de Grontmij N.V. noodzakelijk rekening te houden met de kosten voor watergebonden recreatievormen en voor de infrastructuur (3). Juist met het opnemen van ontgrondingsmogelijkheden in openlucht-recreatieve projecten kan hierop goed worden ingespeeld. Dat hierbij rekening moet worden gehouden met de eisen, die vanuit de diverse recreatievormen worden gesteld aan deze basisvoorzieningen, spreekt uiteraard voor zich. Door echter 'werk met werk te maken', waarbij de eisen van elke recreatievorm voldoende duidelijk gemaakt zijn, kunnen op de eerste plaats de kosten omlaag worden gebracht. Op de tweede plaats geeft dat altijd een beter eindresultaat dan dat er na afloop van de ontgroning nog met een recreatieve 'invulling' wordt begonnen.

## **7.7 Behoefte aan verdere ontgrondingen**

Uit de Nota Recreantenbeleid van de toenmalige Minister van Landbouw en Visserij van 1986 blijkt dat er nog een grote discrepantie is tussen het aanbod en de vraag naar recreatiemogelijkheden in de open lucht (4). In de eerste voortgangsrapportage over deze nota, die in begin 1989 in de Kamer werd behandeld, worden de uitgevoerde maatregelen concreet aangegeven. Gesteld wordt dat met het voorgestelde programma de tekorten in het jaar 2000 voor de helft zullen zijn opgeheven. In deze rapportage wordt echter niet ingegaan op het verlies aan recreatiemogelijkheden ten gevolge van ontwikkelingen in andere sectoren zoals woningbouw, industrie, verkeer en vervoer, landbouw en natuurbeheer.



Bron: Ontwerp Streekplan Drenthe 1989

- Te realiseren en/of in te richten strandbaden
- Te realiseren en/of in te richten plas voor plankzeilen
- ▲ Meer met meervoudige recreatiefunctie

**Figuur 7.3 Gebieden voor waterrecreatie in de provincie Drenthe**

Het is niet zinvol om zich in de lawine van capaciteitscijfers en behoefteramingsaantallen te verdiepen om zo tot een reële kwantitatieve raming van de nog benodigde recreatievoorzieningen te komen. Het ligt meer voor de hand zich te richten op de te verwachten ontwikkelingsrichtingen in het vrijetijdsgedrag. Uit diverse betrouwbare onderzoeken komt naar voren dat er een toename in



verschillen in inkomen en beschikbare vrije tijd zal komen, evenals een verdere individualisering, welke zullen leiden tot een vraag naar een grotere diversiteit aan recreatievoorzieningen, zowel naar activiteiten als naar plaats, tijdstip en seizoen.

Twee belangrijke aspecten die de aanleg van nieuwe waterrecreatiegebieden noodzakelijk maken, zijn de mobiliteitsproblematiek en de grote toename van de korte vakanties. Eén van de mogelijkheden om het autogebruik te beïnvloeden, is de recreatievoorzieningen dichterbij de woongebieden aan te leggen, zodat deze te voet en met de fiets bereikbaar zijn. Ook het openbaar-vervoerstelsel is dan eenvoudiger hierop aan te sluiten. Dat zou kunnen betekenen dat, waar mogelijk, de ontgrondingslocaties dichterbij de stad, dichterbij de gebruikers toe komen.

De snelle toename van het aantal korte vakanties, waarvan het eind nog niet in zicht is, heeft tot gevolg dat de behoefte aan dagrecreatieve voorzieningen rond de verblijfsaccommodaties eveneens snel zal stijgen. Ook hier geldt dat een combinatie van ontgrondingsactiviteiten met deze accommodaties voor de hand ligt. Dat vereist dat er in de besluitvorming naast het beschouwen van het economisch belang van ontgrondingen ook gekeken moet worden naar de winlocaties het grootste nut in de samenleving kunnen opleveren.

## 7.8 Geschiktheid ontgrondingen voor diverse recreatievormen

Zoals reeds eerder is aangegeven, is water voor veel recreatievormen van groot belang, zo niet onontbeerlijk. De recreatievormen die in relatie tot het water kunnen worden onderscheiden zijn weergegeven in Tabel 7.1.

---

In het water:	onderwatersport zwemmen pootje baden	Aan het water:	zonnen liggen spelen vissen
Op het water:	waterskiën motorbootvaren zeilen surfen roeien kanoën vissen	Rond het water:	wandelen fietsen paardrijden

---

Tabel 7.1 Recreatiemogelijkheden en water

In sommige gevallen werd en wordt voor een bepaalde recreatievorm een aparte ontgronding gemaakt of ingericht. Zo zijn er ontgrondingen ontstaan voor:

- kijkwater;
- spartelplas;
- strandbad;
- visplas; en
- waterportplas.

Ofschoon iedere recreatievorm eigen eisen stelt aan de voorziening en het daarom niet zo vreemd is dat er voor bepaalde vormen aparte voorzieningen zijn gecreëerd, is een multifunctionele inrichting in vele gevallen aan te bevelen. Met name planologische en economische factoren spelen dan een rol. De geschiktheid van een ontgronding voor de diverse recreatievormen is afhankelijk van een aantal aspecten. De meest belangrijke worden vermeld in Tabel 7.2.

---

- toegankelijkheid	- talud onder water
- oppervlakte totale project	- talud van de oever
- oppervlakte water	- bodemgesteldheid
- vorm van de plas	- waterkwaliteit
- diepte van de plas	- oeverbegroeiing
- oeverconstructie	- specifieke voorzieningen
- bereikbaarheid (zowel over land als water)	

---

**Tabel 7.2    Geschiktheid ontgrondingen voor recreatie**

Voor elke recreatievorm zijn nu de eisen ten aanzien van deze aspecten aan te geven. In vele publicaties is hieraan aandacht geschonken. De moeilijkheid bij de aanleg van een multifunctioneel ontwerp is deze eisen zodanig op elkaar af te stemmen dat conflicten tussen de diverse recreatievormen zo veel mogelijk worden vermeden (zie tevens Figuur 10.2).

**7.9    Tot slot**

De relatie tussen ontgrondingen en recreatie is in beginsel niet problematisch. Integendeel, op basis van criteria als vormgeving, dieptebepaling en dergelijke kunnen recreatieve activiteiten heel goed plaats vinden in ontgrondingsgebieden. Dat wordt ook bewezen in de praktijk: door ontgronding ontstane watergebieden vervullen een zeer belangrijke rol in de nog altijd toenemende recreatie-behoefte.

## Noten

- (1) Ike, P., B. van der Moolen en H. Voogd (1988), **De ruimtelijke kwaliteit van ontgrondingsplassen**, Geo Pers, Groningen
- (2) Provincie Drenthe, Voorontwerp Streekplan Drenthe (1988)
- (3) Grontmij, Afdeling Ruimtelijke Planning (1988), **Beheersvriendelijk plannen en ontwerpen**. Onderzoek in opdracht van Ministerie van Landbouw en Visserij, de Directie Openluchtrecreatie Ministerie VROM en de Rijksplanologische Dienst
- (4) Ministerie van Landbouw en Visserij (1986), Nota Recreantenbeleid

## HOOFDSTUK 8

### KUNNEN ONTGRONDINGEN BIJDAGEN TOT DE OPBOUW VAN EEN NATUURLIJK LANDSCHAP?

**Dr.ir. N.P.H.J. Roorda van Eysinga**

Lid van de Natuurbeschermingsraad en Ondervoorzitter van de Commissie voor Ontgrondingen van de Raad van de Waterstaat

#### 8.1 Inleiding

Zo rijk en afwisselend als het Nederlandse landschap is, zo rijk en afwisselend kan er de natuur zijn. En dat is heel wat. Want juist in dit kleine landje is, over per definitie korte afstanden, de bodemgesteldheid zeer afwisselend. Op de satelietfoto's is die kleinschalige afwisseling duidelijk te zien. Aanstonds springen de zandplaten en duinregels langs de kust in het oog. Maritiem van oorsprong zijn ook de kleibodems in de Delta en in vele grote of kleinere droogmakerijen en polders. Landinwaarts sluit bij die voormalige getijdenlandschappen het riviereengebied aan, met zavelige stroomruggen en zware kleigronden in de achtergelegen kommen. Maar ook de wat hoger gelegen zandgronden tonen afwisselende landschapsbeelden. Fluviaal gevormd zijn ook daar de vele beekdalen en rivierterrassen. Van glaciële oorsprong zijn daarentegen de stuwwallen en de uitgestrekte morainenlandschappen met ondermeer hun dobben en pingo's. Bijna overal vinden we ook nog eolische afzettingen van stuif- en dekzanden en zelfs löss. En over dit alles heen heeft bovendien nog een grote Atlantische veendeken gelegen, waarvan velerlei resten teruggevonden worden. Dat zijn niet alleen de laagvenen en onder water gevormde of gekomen humusbodems, maar ook de hoogvenen die in 's mensenheugnis nog de noordelijke provincies, Brabant en Noord-Limburg hebben gekenmerkt, maar die ook Holland en Zeeland hebben gemaakt tot dat wat het nu is.

Dat alles veronderstelt duidelijke verschillen in hoogteligging. Rivieren en beekdalen worden vaak nog gemarkeerd door stijlanden. Ook stuwwallen, dek- en stuifzanden zijn niet denkbaar zonder glooiingen en hellingen, kortom door gradiënt-situaties die uitermate belangrijk zijn voor een rijke en levende natuur. Wanneer U meent dat Nederland plat is, dan kent U het Nederlandse landschap nog onvoldoende.

## 8.2 Ontwikkeling van het Nederlandse landschap

Trouwens, ook het verhaaltje dat God wel de wereld, maar de Hollander zijn eigen land gemaakt heeft kunt U beter vergeten. Wel hebben mensen al heel lang dit Hollandse landschap beleefd en bewerkt, en het enkele malen op de rand van vernietiging gebracht. Gebeurtenissen in de Middeleeuwen hebben ons huidige landschap in hoge mate beïnvloed. Zo rond de vijfde eeuw raakte het gebied van de lage landen bespikkeld met nederzettingen; hier wat meer, en daar wat minder. Het waren kleine streekbuurtjes of esdorpjes, vaak ook eenzame kampjes. Maar allemaal bleven ze voorlopig nog te midden van een uitgestrekte natuur liggen. Wel werd die natuur reeds veel gebruikt en zo ontstonden nieuwe landschappen, zoals grazige broeklanden op de wat lagere gronden, open heidevelden op het hogere zand, en met ondoordringbaar struweel bezette wouden rond de hoge venen. Ook kende deze tijd reeds echte ontgrondingen, plekken waar de boeren turf groeven voor hun brandstof. Dat waren toen nog heel kleine putjes, hoogstens één dagwerk groot.

Vervolgens, na het jaar 1000, werd het tijd voor de **grote ontginning**. Dat is het gebeuren waarbij de totale oppervlakte aaneensluitend werd begreppeld en verkaveld. Het laatste betekende dat de waterhuishouding zo goed en zo kwaad als toen mogelijk was, in beheer werd genomen. Het noorden van Holland met West-Friesland ging voorop. Zuid-Holland volgde spoedig en nog in de 14de eeuw werd de grote ontginning van het Stichts-Hollandse veengebied voltooid. Andere delen van onze lage landen zijn soms pas vele eeuwen later aan snede gekomen.

Holland kon die voorsprong nemen omdat niet alleen ook hier het veen hoog lag, maar bovendien rivierarmen een snelle afwatering bereikbaar maakten. Diverse Vlieten en zelfs Schie-en hebben het veenwater afgevoerd (Let wel, Vliet komt van vlieten en Schie komt zelfs van schieten; snel of zeer snel stromend water dus). In het ontwaterde veen werd vanzelf de dikke humuslaag gemobiliseerd, zodat het ontwaterde veenland rijke korenoogsten kon leveren. Maar tegelijk werd de dikke humuslaag afgebroken. Het veen ging snel en hevig inklinken. De rijke korenlanden lagen weldra opvallend hol in het landschap. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat wij daaraan de naam Holland danken. In ieder geval moest dat holle land wel extra water aantrekken uit de achtergelegen, nog hoge venen. Steeds weer werd de afvoer verbeterd, dat wil zeggen versneld. Zulks ging uiteraard ten koste van de telkens benedenstrooms gelegen gebieden.

Overstromingen werden meer regel dan uitzondering. Alom werden kaden en dijkjes opgeworpen en weteringen gegraven om de waterstroom te beteugelen en het land voor zoveel als mogelijk was droog

te leggen. Maar waar het zoete water alle gelegenheid kreeg om af te stromen, daar kreeg ook het zoute water mogelijkheden om het wegzakkende land te bespringen. Eerst toen is de zoute zee een integrale bedreiging van dit land geworden. Dijken moesten ook de zee gaan keren. De aanvankelijk zeer kleinschalig gedachte infrastructuur van kaden en vooral van sloten en wateringen moest daardoor wel uitgroeien tot één over grote oppervlakken samenhangende infrastructuur. Voor het eerst werd zo op een noemenswaardige schaal transport mogelijk gemaakt. En aanstonds kwamen handel en nijverheid tot ontwikkeling, en zelfs tot bloei. En in dit rijke land werd het ook de moeite waard om de vele kleine polders stelselmatig te gaan bemalen. Eind 14de eeuw deed de windmolen zijn intrede in het Nederlandse landschap.

Het moge duidelijk zijn dat handel en nijverheid een groeiende energiebehoefte hebben meegebracht. Daarin kon niet alleen met windmolens worden voorzien. Een intensieve veenexploitatie werd vanzelfsprekend. Met voor onze begrippen nog altijd zeer kleinschalige middelen is in korte tijd alle hoogveen dat Holland nog restte, en vervolgens alle laagveen dat maar wilde branden, weggegraven en weggebaggerd. Uitgestrekte plassen bleven achter. En daarmee bleek de waterwolf door de achterdeur weer te zijn binnengelaten. Opnieuw stond Holland op het punt door het Noordzeewater te worden weggespoeld.

Wij mogen trots zijn op de ingenieurs die toen het land nogmaals hebben ingepolderd en droog gemalen, wat echter de energiebehoefte opnieuw deed toenemen. Brabant en Noord-Nederland werden uitgedaagd en verleid om de nodige turf in Holland aan te leveren. Als retourvracht konden de schippers het vuil van de Hollandse steden en fabrieken meenemen tot bemesting van de nieuwe veenontginningen in de provincie.

Nauw verbonden met de turfvaart kwam in Holland ook de zandhandel tot ontwikkeling. Voorheen had men duingronden alleen kunnen egaliseren en ontginnen door het zand in wallen rondom de akkertjes op te werpen, zoals nu nog bij Ouddorp te zien is. Maar nu konden die wallen worden vervangen door vaarten, waarlangs het zand gemakkelijk kon worden afgevoerd naar drassige gronden elders. Aldaar opgevaren gronden waren dan zeer geschikt voor de opkomende tuinbouw en de stadsontwikkeling. En opnieuw heeft, wat wij nu nog een kleinschalige activiteit zouden noemen, maar stelselmatig werd voortgezet, uitgestrekte gebieden van gedaante doen veranderen. Na de grote hoogvenen werd ook het houtrijke binnenduinlandschap grondig vernield.

Natuur was geen onaantastbaar en vanzelfsprekend gegeven meer. Integendeel, de natuur rondom onze woonplaatsen werd een merk-

waardig, kwetsbaar en daarom boeiend fenomeen. En zo konden Heimans en Thijssse een begin maken met de popularisering van ons natuurlijke milieu, dat onder steeds grotere druk zou komen te staan. Want de ontwikkeling van technieken en welvaart ging voort.

### 8.3 Ontgrondingen

De behoefte van onze industriële huishouding aan velerlei grondstoffen, ook aan oppervlakedelfstoffen is exponentieel gegroeid. Om daaraan te kunnen voldoen zijn ook nieuwe technieken ingevoerd, die wij bepaald niet meer kleinschalig kunnen noemen. Wanneer wij kunnen stellen dat tot in de 19de eeuw de variatie in het Nederlandse landschap, ondanks alles, toch steeds groter geworden was; de 20ste eeuw heeft in dit opzicht een totale ommekeer gebracht.

Ontgronden is niet langer een bijkomend en begeleidend verschijnsel van ontginning en landinrichting. Zoals destijds de turf al een essentiële rol speelde in de energievoorziening, en daarmee in de voorbeeldige welvaart van Holland, zo zijn vandaag de dag een aantal oppervlakte-delfstoffen tot essentiële grondstoffen van onze economie geworden. Het is de zorg en de taak van ontgronders om hun afnemers tegen naar verhouding schappelijke prijzen, tijdig en dus snel van de benodigde grondstoffen te voorzien die zij nodig hebben; en zonder welke ook hun economische bijdrage aan ons welzijn stopt.

Alleen vermindering van de behoefte, bijvoorbeeld door het beschikbaar komen van concurrerende materialen, kan de drang tot ontgronden inperken. Externe weerstanden en financiële belastingen kunnen slechts kostenverhogend zijn, de winstmarge uitwringen, maar het ontgronden **niet** stilleggen. Altijd zullen ondernemers zich genoopt zien van de beperkte voor hen beschikbare oppervlakte een maximale hoeveelheid delfstof weg te halen.

Daarom ook is de zandhandel het eerst in de duinstreek tot ontwikkeling gekomen. En ook elders in ons land zijn bij voorkeur heuvels of 'bergen' aangesneden. Ik noem bijvoorbeeld slechts de Goudsberg bij Lunteren, de Grebbeberg met de Prattenburg, en de spoorweg-ontsluiting bij Maarn midden op de Utrechtse Heuvelrug en voor de kalkwinning nog de Sint Pietersberg. Zodra die heuvels of bergen op zijn, en andere bergen niet meer beschikbaar komen, dan kunnen de ondernemers niet anders dan zich verder de diepte ingraven. Zowel de zanderij bij Maarn als de Sint Pietersberg verdwijnen nu in een groot en diep watergat. Ik geef toe dat lang niet alle ontgrondingen dat stadium bereiken. Talrijk zijn de ontgrondingen geweest die slechts een verlaging en egalisatie van de bodem beoogden, en geacht werden het land meer geschikt te maken voor de

bodemcultuur, waarbij de opbrengst aan delfstoffen een aantrekkelijk 'bijprodukt' is geweest. Maar de huidige industriële winning stelt andere eisen. Voor de centrale winningen van zand, grind en mergel is in Nederland water, en nog wel diep water het bijna vanzelfsprekende residu geworden. Ons landschap raakt doorspikkeld met waterpokken, littekens van de delfstoffenwinning. Juist daarom is in de inleiding gememoreerd hoezeer deze natie heeft moeten worstelen met het water dat wij zelf eerst hadden opgeroepen. En toen was dat nog altijd water waar je **wel** wat mee doen kon, al was het maar inpolderen en droogleggen.

#### **8.4 Ontgrondingsplassen**

Diep water, dat is voor ons wel de minst natuurlijke en minst bruikbare vorm van water. Je kunt het zelfs niet eens natuurlijk biotoop noemen. Daarin zit de angel, wanneer wij het hebben over de relatie tussen ontgrondingen en natuurlijk landschap. Soms is het mogelijk om die angel nog vrij goed te verbergen, met name door aan niet al te omvangrijke zandputten voldoende ondiepe en kleinschalige oeverzones toe te voegen, die andere en ruimere gebruiksmogelijkheden aanbieden. In het bijzonder komen dan voorzieningen in aanmerking voor de openlucht recreatie van een groeiende en vooral verstedelijkende bevolking. Wanneer dan bovendien nog werk met werk gemaakt kan worden wordt een goede en ook financieel aantrekkelijke toerusting van nieuwe woonwijken verkregen.

Maar wanneer wij over ontgrondingen ten behoeve van industriële doeleinden spreken worden de hoeveelheden en de problemen nog veel groter. De behoefte aan stedelijke recreatievormen is bovendien niet alom tegenwoordig en evenmin onuitputtelijk. En niet alleen het inrichten, maar ook het onderhouden van recreatie-inrichtingen kost geld. De zojuist genoemde creatieve oplossingen geven dan onvoldoende soelaas. Concentratie, die om diverse redenen gewenst is, kan soms een nog wat meer exclusieve watersport en verblijfsaccommodatie in beeld brengen. Maar de ervaringen in Limburg laten zien dat dit alles in een zo dicht bewoond en kleinschalig landschap aanstonds ook weer extra weerstanden oproept.

Er van uitgaande dat er, in wellicht enigszins te beperken, maar toch altijd nog zeer aanzienlijke hoeveelheden oppervlaktedelfstoffen beschikbaar moeten komen, en dat daarvoor dan nog veel land tot diep water moet worden vergraven, blijft de keuze van de te ontgronden plaatsen een moeilijk probleem dat ons allen aangaat. Dat kleine, incidentele en willekeurig over het landschap uitgestrooide diepe putjes niet meer toelaatbaar zijn staat buiten kijf. Voor een beperkt aantal niet al te omvangrijke zandplassen kan nog wel een creatieve oplossing gevonden worden in samenhang met stedelijke



ontwikkelingen, met name stedelijke groenvoorziening. Maar waar zullen wij vervolgens de onvermijdelijke grotere en wat centralere zandwinningen projecteren?

Aanzienlijke oppervlakken redelijke en wellicht zelfs goede cultuurgrond moeten daartoe worden bestemd. Immers de nog resterende natuurlandschappen komen daar anno 1990 niet meer voor in aanmerking, nu wij ons zetten tot een grote krachtsinspanning om niet alleen te redden wat er nog is, maar ook die brokken weer bijeen te brengen in een samenhangende ecologische infrastructuur. Ik doel met name op het dit jaar gepubliceerde Natuurbeleidsplan (1).

## **8.5 Nationaal Natuurbeleidsplan**

Ten aanzien van de ontgrondingen zegt het Natuurbeleidsplan onder andere het volgende (2):

- 'Bevorderd zal worden dat ontgrondingsprojecten zodanig worden gesitueerd en uitgevoerd dat deze bijdragen aan de ontwikkeling van de algemene natuur- en landschapswaarden. In dit kader zal het Rijk stimuleren dat natuurontwikkeling ook een uitdrukkelijke plaats krijgt bij de herinrichting van ontgrondingsgebieden en er wordt aangesloten bij de natuurlijke en landschappelijke doelstellingen van een gebied. Dit kan betekenen dat - waar nodig - de vergunningverlening zich tot een groter areaal uitstrekt, dan strikt genomen voor de delfstofwinning noodzakelijk is'.
- 'Aan de vergunningverlening kunnen voorschriften worden verbonden, die betrekking hebben op de herinrichting van een gebied na ontgroning. Het Rijk zal stimuleren dat de ontgronddende instantie in dit kader er toe overgaat om een herinrichtingsplan op te stellen, waarin staat aangegeven in welke mate met natuur en landschap rekening zal worden gehouden; dit in samenhang met andere belangen zoals recreatie, landbouw en visserij'.

Natuurlijk zijn deze woorden zorgvuldig gekozen en gewogen. Ze suggereren wel, maar zeggen toch ook weer niet expliciet, dat het ontgronden zodoende een bijdrage zou kunnen worden aan de natuurbouw. Minstens lijken er mogelijkheden te zijn voor een goede nabuurschap, uitzicht op situaties waarin delfstoffenwinning en natuurontwikkeling hand in hand, beide tot hun recht zullen komen. Is er voldoende grond voor zulk een optimisme?

Vanaf het moment waarop Heimans en Thijssen belangstelling en liefde voor de natuur zijn gaan wekken, vanaf dat allereerste begin

zijn die belangstelling en liefde juist tot uitdrukking gekomen in een beter toekijken, in een hartstochtelijke studie van de natuur. Er werd aanstonds een nieuwe wetenschappelijke discipline, de veldbiologie, in het leven geroepen. En in de loop van vele decennia hebben enthousiaste veldbiologen ook een stevige basis gelegd voor de toepassing daarvan in de natuurbescherming, namelijk in de vorm van een wetenschappelijk goed onderbouwde techniek van natuurbeheer. En zelfs is daaruit de mogelijkheid van voorzichtige natuurbouw voortgekomen.

## **8.6 Natuurbeheer en natuurbouw**

Dat wij - zij het altijd onder bepaalde, daarvoor gunstige omstandigheden - in staat zijn om terreinen zodanig in te richten en te beheren (dat is dus bewerken) dat zich daar boeiende natuurverschijnselen zullen ontwikkelen, dat staat buiten kijf. Dat is ook reeds lang bekend, zeker sinds het midden van deze eeuw. Maar terecht is dat lichtje niet hoog op de korenmaat gezet. Het zou immers veeleer een dwaallicht geworden zijn, in die tijd waarin beeknormalisaties en heide-ontginning, ruilverkaveling en opnieuw herontginnen als stormen door het Nederlandse landschap trokken. Dat mensen wel een ei kunnen breken, maar van de omelet nooit meer een ei kunnen maken, dat was toen - en is het nog steeds - de basis van alle natuurbescherming. Natuur is principieel niet maakbaar, ook niet herhaalbaar.

Toch hebben zich hier en daar op kleine schaal en in de Flevopolders zelfs op een wat grotere schaal gelegenheden voorgedaan die deze stelling nuanceren. De Oostvaardersplassen lijken een hoopvol en overtuigend bewijs te zijn dat wij natuurterreinen kunnen ontwerpen en aanleggen. Maar vergis U niet. Over het ontstaan van die Oostvaardersplassen is heel veel meer te zeggen, en in geen geval zijn het zandplassen, wel 'wet-lands'. Dat zijn flinke oppervlakken moeras, laaggelegen land dat nog net geen water is, of ondiep water dat nog net geen land is. Enkele vogelreservaten die op afgetichelde kleigronden spontaan zijn ontstaan mogen tot die wetlands worden gerekend. Zandmeren en zandplassen daarentegen niet.

De werkelijkheid en zeker de werkelijkheid van onze natuur is niet volgzaam maar weerbarstig! Toch zijn natuurbeheer en natuurbouw een kunde geworden waarin weliswaar zeer terughoudend en deskundig, soms toch heel resoluut moet worden ingegrepen. Ook het verplaatsen van bodemspecie en zelfs het ontgronden behoort tot de middelen die in aanmerking komen. Twee voorbeelden slechts. Het herstel van onze vergraste heidevelden gebeurt door de humuslaag machinaal op te nemen en af te voeren. Ook een herstel van onze riviergebonden Ooybossen is niet goed mogelijk zonder ontgrondingen

van enige omvang. En vandaar dat wij weldra, maar zoals ik reeds betoogde ook wat slordig, de gedachte zien opbloeien dat ontgroningen en natuurbeheer toch wel hand in hand kunnen gaan.

## 8.7 Nieuwe natuur

Juist nu wij gezamenlijk vast moeten stellen dat wij zwaar gezondigd hebben tegen natuur en milieu, dat grenzen die niet overschreden mochten worden toch gepasseerd zijn, dat een kostbare en moeilijke Wiedergutmachung onvermijdelijk geworden is, juist nu krijgt de gedachte om door verdere ontgroningen tevens nieuwe natuur aan te maken een verleidelijke glans. Daarvoor moet ik U nadrukkelijk waarschuwen. Halve waarheden, lichtvaardig enthousiasme en zelfs drogredenen kunnen zeer bruikbaar zijn in de politieke conversatie, maar voor natuur en landschap pakken ze meestal fataal uit. Een willekeurig gekozen voorbeeld wil ik U niet onthouden. Ik vond het tijdens de voorbereiding van deze lezing in mijn veelgelezen ochtendblad.

Het verhaal bepleit een inpoldering van de Markerwaard, wat nu niet aan de orde is, het gaat mij om de manier van denken en redeneren: "De Markerwaard zou kunnen worden ingericht als een 'oer'-natuurgebied, dat wil zeggen gelijkend op het Nederlandse landschap van enkele duizenden jaren geleden". Mijn eerste vraag is dan hoeveel duizenden jaren geleden? Weet de auteur hoe ons landschap er 1.000, 2.000 of 3.000 jaren geleden heeft uitgezien? Was het steeds hetzelfde? Of was het landschap juist aan verandering onderhevig? Moeten we niet aannemen dat er de laatste 1.000 jaren toch heel veel en heel wezenlijk veranderd is? De auteur gaat echter opgewekt verder: "zo'n natuurgebied zou bijvoorbeeld voor het overgrote deel uit bos bestaan zoals dat van nature in Nederland groeit". En waar groeit dat door de auteur bedoeld bos dan wel? Is er iemand die het heeft gezien en beschreven? En waarom bijvoorbeeld? Kan het ook heel anders zijn? Zou een zeer substantieel deel van het land wellicht **niet** met bos bekleed geweest kunnen zijn? Ik denk aan de hoogvenen. De auteur komt mij trouwens ook daarin weer opgewekt tegemoet. "Moerassen zouden uiteraard ook voorkomen" "net als beekjes, duinen en dergelijke". Het lijkt er op dat je de zomercatalogus van het Staatsbosbeheer maar hoeft aan te vragen en je keuze te doen. En de natuur zal uw omgeving versieren.

Maar zo werkt het echt **niet**. Natuurbeheer en natuurbouw zullen altijd heel subtiele en moeilijk te berekenen processen blijven. Om met Westhoff te spreken, een schaakspel met de natuur. Je kunt voorzichtig een zet wagen. Dat te doen is zelfs onze opdracht. Maar vervolgens moet je wel afwachten wat en hoe de natuur antwoordt. Wie de natuur naar zijn hand wil zetten, die moet een meester zijn

in dit schaakspel en bovendien nog veel geduld hebben. In het natuurbeheer kunnen ontgrondingen heel wel nodig zijn, maar uitsluitend in het kader van voor die plaats en voor dat moment heel zorgvuldig overwogen beheersprojecten. Wat zijn de preciese doelstellingen? Wat zijn de mogelijk te verwachten resultaten? En wat zijn de neveneffecten? Hoe ingrijpender een ingreep zal zijn - en een ontgroning is per definitie zeer ingrijpend - des te nauwkeuriger moet dat alles zijn overwogen en geformuleerd. Willen wij van natuurbeheer en natuurbouw kunnen spreken, en alleen daarover spreken wij hier, dan mag het nooit gaan om experimenten die uitgelokt worden door op zichzelf redelijke economische belangen of om projecten waarin een meer of minder briljant ontwerper zich uitleeft.

Het kan nooit de bedoeling zijn om het werk van de Schepper even te verbeteren. Zo geformuleerd is het een ethisch principe. Maar precies hetzelfde wordt het in termen van wetenschap: De natuur stelt per definitie **zijn eigen** wetten. Alleen door die te kennen en te respecteren kan met enig recht over natuurbeheer en natuurbouw worden gesproken. Met versluiering en mistigheid is niemand en zeker de natuur niet geholpen. Het spreekt vanzelf dat natuurbouw daarmee aan zijn beoefenaren heel andere eisen stelt dan aan een goed ontgronder gesteld mogen en kunnen worden. Wat verantwoord ontgronden is, heb ik reeds kort aangeduid. Ook hier past helderheid en kennis van zaken. Maar dat zijn wel heel andere zaken. Ik zal niet ontkennen dat er nog ruimte is en blijft voor nuancering van deze stellingen. Maar dat er sprake kan zijn van een gelukkig huwelijk tussen delfstoffenvoorziening en natuurbeheer blijft buiten mijn voorstellingsvermogen.

## **8.8 Ruimte voor samenspel**

Wel is er ruimte voor samenspel. Ook ontgrondingen die voor het natuurbeheer nodig zijn, kunnen mits goed omschreven, aan professionele ontgronders worden toevertrouwd. Die doen dan heel efficiënt hun werk. En vervolgens gaan zij naar ik hoop tevreden huns weegs, terwijl de natuurbeheerder, ik hoop ook tevreden, zijn beheer voortzet en de natuurontwikkeling blijft begeleiden. Bij goede nabuurschap en goed samenspel past wellicht ook wel eens een kleine romance. Ik zou daar vermoedelijk geen bezwaar tegen maken. Maar nooit mag de natuurbeheerder aan de ontgronder 'gelegenheid geven'. De natuur verdraagt het niet te worden geprostitueerd. Uitermate huiverig ben ik daarom voor oplossingen waarbij men aan de ontgronder toestaat, of wellicht zelfs van hem verwacht dat hij de natuurbouw initieert en dus de natuurbouw in handen zou nemen. Daarvoor zijn zijn belangen en bezigheden te zeer anders gericht.

Maar men kan uiteraard van de ontgronder ook weer niet verwachten dat hij genoeg neemt met dat wat de natuurbeheerders hem aanbieden. Alleen de overheid is bevoegd en geroepen om dit dilemma te doorbreken, en te bepalen waar moet en dus ook mag worden ontgrond. Sterker nog, ook om te zorgen dat er op redelijke voorwaarden kan worden ontgrond. Delfstoffenwinning en natuurbouw kunnen alleen dan samengaan, wanneer ze allebei naast elkaar voldoende armslag krijgen. Vooral nu blijkens de recente jurisprudentie de overheid bij het vergunningenbeleid ook voorschriften kan geven over het wintempo, is er nauwelijks nog reden de voor delfstoffenwinning in beginsel bestemde oppervlak te krap te bemeten; zelfs niet omdat men het gebruik van alternatieve materialen zou willen afdwingen. Daarvoor zijn andere, meer doeltreffende middelen beschikbaar.

Extra armslag voor de ontgroningen, is bovendien nodig om de natuurontwikkeling toch kansen te geven. Immers, zoals ik bij het vermelden van de Oostvaardersplassen reeds suggereerde, moeten die met name worden gezocht in de 'wetlands'. Daarvoor zal dus ruimte beschikbaar moeten komen buiten de diepe zandplassen. Op de overgang van landvormen naar waterbiotopen is plaats voor de dynamische processen die natuurbouw tot een succes kunnen maken. Waarbij overigens de kwaliteit van het oppervlaktewater een wezenlijk bepalend element zal zijn. Maar dat is weer een ander verhaal.

## Noten

- (1) Ministerie van Landbouw en Visserij (1989), **Natuurbeleidsplan, beleidsvoornemen.**
- (2) Natuurbeleidsplan, p. 93.

## HOOFDSTUK 9

### OVER DUBBELE BODEMS EN SCHONE SCHIJN - ONTGRONDINGEN IN DE STAD -

**Drs. J.A. Wezenaar**

Sector stadsontwikkeling  
Gemeente Almere

#### 9.1 Inleiding

Al sinds de vroege geschiedenis van de stedenbouw komen ontgrondingen voor als integraal onderdeel van het stadsconcept. De belangrijkste toepassing was die uit defensieoverwegingen tegen aanvallen van buitenaf. Nog tot in de vorige eeuw werden droge of met water gevulde verdedigingsgrachten als een ideale buffer tussen verdedigers en aanvallers gezien. Vaak werd het principe van werk met werk maken gehuldigd. Immers, de grond die uitgegraven werd om een gracht of een singel te maken, liet zich makkelijk tot nabijgelegen verdedigingswallen omvormen.

Ook voor handelsdoeleinden werden ontgrondingen toegepast. Havenbekkens en toegangskanalen voor de scheepvaart bepalen nog steeds een deel van de stedelijke welvaart.

Een derde toepassing is die van de verfraaiing van het openbaar milieu in de stad door middel van wateroppervlaktes, waterpleinen. Dit soort ontgrondingen is ook al heel oud, maar werd aanvankelijk vooral door landgoedbezitters en hun architecten en tuinlieden toegepast. De weerspiegeling in het water diende ter meerdere glorie van hun domein, terwijl daarnaast het water werd gebruikt voor namaak zeeslagen en andere spetterfestijnen. Dit gebruik vindt nu nog steeds plaats.

Sinds de opkomst van de planologie en de stedenbouw wordt het speelse, spiegelende water echter ook in allerlei geplande nederzettingen aangetroffen. Het spreekt overigens vanzelf dat de waterhuishoudkundige functie die grachten, singels en grotere waterboezems voor de stad hebben, goed te combineren valt met één of meerdere van de genoemde ontgrondingstoepassingen. Ook zal duidelijk zijn dat vooral laaggelegen steden deze combinatie konden toepassen.

Tenslotte moet nog een belangrijke toepassing van ontgronding in de stedenbouw worden genoemd: het ophoogzand dat op grote schaal in laaggelegen steden werd en wordt gebruikt teneinde de bouw van stadsuitbreiding op slappe bodem mogelijk te maken.

Stadsontwerp en stedenbouw streven naar een efficiënt en geïntegreerd grondgebruik. Dat leidt enerzijds tot het combineren van zo veel mogelijk functies van ontgrondingen, anderzijds tot een integratie van ontgrondingen met andere elementen en aspecten van de stad. Een bekend voorbeeld is het Algemeen Uitbreidingsplan voor Amsterdam uit 1935. Hierin komt de Sloterplas ter sprake: een 35 meter diepe ophoogzandwinplaats van 100 ha, later om te vormen tot park.

## **9.2 De praktijk van de stedenbouw**

In de stedenbouw zijn het niet alleen stedenbouwkundigen en planologen die plannen voor een nederzetting maken. Dat gebeurt ook door architecten, landschapsarchitecten, sociaal-geografen, sociologen, civielingenieurs, cultuurtechnici, verkeersingenieurs, juristen en economen. Planologie en stedenbouwkunde zijn wel de vakdisciplines, die een belangrijke coördinerende rol hebben.

Een stedelijk gebied wordt gekenmerkt door het samenleven van zeer verschillende bevolkingscategorieën. Om dit samenleven in goede banen te leiden is een gezamenlijk, openbaar communicatiegebied nodig.

Het voor iedereen goed laten functioneren van de stedelijke buitenruimte (straat, plein) is wellicht het belangrijkste doel van de stedenbouwkunde. De gebouwen en de beplanting vormen de wanden van deze ruimte. Om deze openbare ruimte zodanig te structureren en te geleiden dat er functionele samenhang met de rest van de stad ontstaat en dat de ruimte een aangenaam, eigen karakter heeft, is het nodig om inzicht te hebben in alle middelen die tot de beschikking staan. Deze vormen tezamen een breed scala dat loopt van de doelmatige bebouwing van percelen tot een zo uitputtend mogelijk overzicht van alle mogelijke gebruiksfuncties die een bepaald stedenbouwkundig element kan vervullen en/of in zijn omgeving oproept.

Stedenbouwkundige elementen zijn bijvoorbeeld:

- Hoofdstraten, bijzondere straten
- Pleinen en parken
- Bijzondere bouwblokken, markante gebouwen
- Straathoeken, bruggen poorten en andere bouwkundig details.
- Uitnodigende reservaruimten op strategische plekken.

Het zal duidelijk zijn dat met name water, bijvoorbeeld in één of andere vorm van ontgronding, bij al deze elementen een belangrijke rol kan spelen. Dat spreekt vooral als we enkele veel toegepaste stedenbouwkundige combinaties van deze elementen de revue laten passeren zoals:

- Symmetrie, weerspiegeling
- Ritme, compartimentvorming
- Vista, dieptewerking.

In de ruimtelijke ordening van de jaren negentig zal de structuurplanning van tegenwoordig waarschijnlijk worden vervangen door een projectenplanning. Het lijkt erop dat combinaties van stedenbouwkundige elementen wezenlijk zullen worden voor de beleefbare samenhang van de stad, mits goed geprogrammeerd. Met deze combinaties kan de kwaliteit (de leefbaarheid) van het stelsel van openbare ruimten tevoren en over een flinke periode gegarandeerd worden.

Het zijn vooral dit soort combinatiemogelijkheden die in de 'heerlijke inrichting van de landgoedtuinen van weleer met gebruikmaking van de 'schone schijn' van water in ontgrondingen werden toegepast. Veelal is het nu nog steeds aangenaam toeven in die oude tuinen. Ze zijn nog steeds leefbaar. Bij het ontwikkelen van een leefbare stad is niemand gebaat bij stedelijke fragmenten zonder samenhang, ook particuliere initiatiefnemers van bouw en/of ontgrondingsprojecten niet.

### **9.3 Almere**

Het bouwen van een geheel nieuwe stad is een kans die een land niet zo vaak krijgt. Dat alleen al vormt voor velen een reden om het werken aan Almere met belangstelling te volgen. Maar het is niet het enige dat daar reden toe geeft. Almere is namelijk veel meer dan een nieuwe stad. Het is - en dat is bij velen niet zo bekend - een heel nieuw stedelijk gebied; qua oppervlak en structuur vergelijkbaar met Het Gooi.

Drie stedelijke concentraties zijn al volop in ontwikkeling: Almere-Haven, dat vrijwel voltooid is, Almere-Stad en Almere-Buiten. Nog twee moeten er ontwikkeld worden: het tegen het Gooi aangelegen Almere-Hout en Almere-Pampus, dat het dichtst bij Amsterdam, aan het IJ-meer gelegen is. Het totaal is bovendien een stedelijk gebied waar men nog veel kanten mee op kan.

De flexibiliteit, waarmee op toekomstige ontwikkelingen kan worden ingespeeld is er uitzonderlijk groot, terwijl het toch gelegen is in de



directe omgeving van een van de groeipolen van de Randstad: Amsterdam met Schiphol. Ook in het Europa na 1992 is deze Noordvleugel van Randstad niet onbelangrijk: de onderlinge concurrentie zal dan eerder door de verschillende stedelijke gebieden worden bepaald in plaats van de verschillende naties, zoals tot dusver. Dat alles bij elkaar nu, vormt een uniek gegeven: de mogelijkheid om een volstrekt nieuw stedelijk gebied te ontwikkelen, gelegen op een gunstige plek in een dichtbevolkt deel van de voor Nederland zo belangrijke Randstad, waarbij er bovendien sprake is van een voor Nederlandse begrippen ongewoon groot vermogen om op veranderende omstandigheden in te spelen.

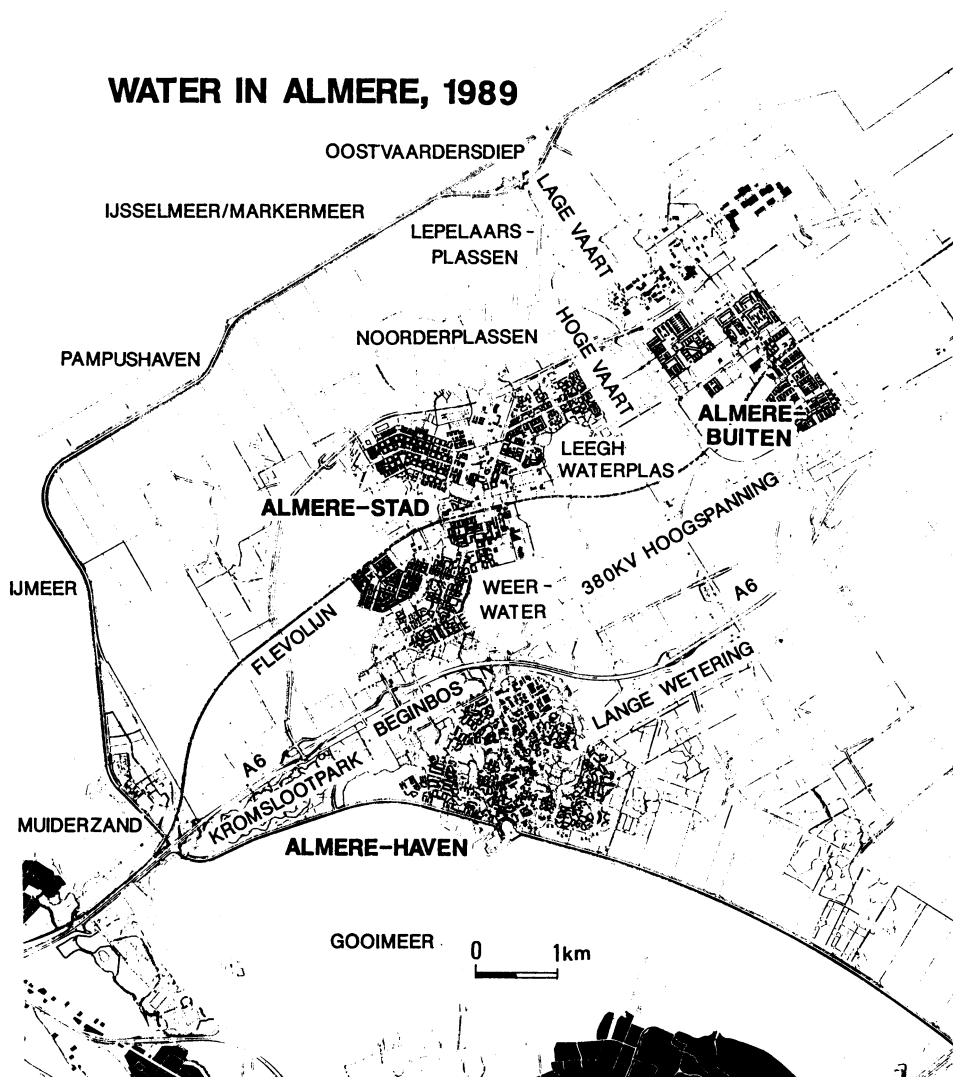
Almere is gegroeid van nul inwoners in 1976 tot 70.000 in 1989. De polder viel in 1968 droog en zal nog tientallen jaren een doorweekte slappe bodem hebben. De bouw van Almere moest in een ongekend hoog tempo ter hand worden genomen. De organisatorische oplossing van dit vraagstuk werd gevonden in de opdeling van het werk in aparte projecten, met de bijbehorende matrixorganisatie.

Opmerkelijk van Almere in vergelijking met andere steden is dan ook, dat de stadsdelen niet aan elkaar worden vastgebouwd, maar voorlopig gescheiden blijven door onbebouwde ruimten. Deze ruimten horen bij de stad en worden de **Buitenruimte** van Almere genoemd. Het voordeel daarvan is dat deze Buitenruimte kan functioneren als uitloopruijme dichtbij huis voor de verpozing zoekende stedeling. Er zal een volkomen nieuw en aantrekkelijk landschap ontstaan, waarin drukke stranden, recreatieplassen, rustige bossen, landbouw- en natuurgebieden elkaar afwisselen. Net zo min als een stad in één dag kan worden gebouwd, kan een dergelijk landschap in één keer worden gemaakt. Zoals ieder landschap geleidelijk is gegroeid tot zijn huidige vorm, zal ook het landschap van de Buitenruimte gestaag groeien naar volwassenheid. De ontwikkeling van de Buitenruimte gaat over zorgvuldig uitgezette paden. De tijd die ervoor beschikbaar is, is immers maar een fractie van de eeuwen die nodig waren voor de vorming van bestaande landschappen.

De plannenmakers kozen het pad van de stap-voor-stap-ontwikkeling. Verspreid over het gebied worden er terreinen ingericht voor de drukke recreatie. Andere delen worden weliswaar bebost of met landbouwgewassen ingezaaid, maar blijven nog lange tijd rustig. In de loop van de tijd zal dit prille landschap door particulier initiatief ingevuld raken met allerlei voorzieningen, die de Buitenruimte tot leven brengen. Dit verklaart dat sommige delen - hoewel bereikbaar - er schijnbaar vergeten bij liggen en andere er afgewerkt en compleet uitzien.

Het resultaat ervan is dat al vanaf het prille begin van het Buitenruimtelandschap de strandbezoeker, de surfer, de natuurgenieter en

de rustzoeker aan hun trekken komen. Het Muiderzand en het Zilverstrand trekken duizenden bezoekers en de recreatieplas Het Weerwater is inmiddels voltooid. In de Almeerderhout en de Pampus-hout kan ver van alle drukte worden gewandeld en gefietst. De Noorderplassen naderen hun voltooiing.



Figuur 9.1 Water in Almere

## 9.4 De Buitenruimte van Almere

Binnendijs omvat de Buitenruimte aanvankelijk 13.400 hectare; dit areaal wordt echter na een fase van verstedelijking teruggebracht tot ongeveer 8.000 ha op het moment dat Almere 250.000 inwoners telt. Daarnaast is binnen de gemeentegrenzen nog 'buitendijs water' aanwezig in de vorm van de randmeren en het Oostvaardersdiep. Dit water beïnvloedt de ruimtelijke ligging van de stadsdelen, de recreatieve concentratiepunten en de bedrijvenparken en daarmee een deel van de infrastructuur.

Een vergelijking met bijvoorbeeld 't Gooi is op zijn plaats als het gaat om de totale oppervlakte en de spreiding van verschillende woonkernen (stadsdelen) over dat oppervlak. Door het kriskras activiteitenpatroon dat de Gooiers er op na houden vormen de verschillende woonkernen er één samenhangend stedelijk gebied, ondanks het feit dat de kernen sterk verschillen qua inwonertal en aanblik. Dat is ook het streven van Almere.

Een belangrijk verschil tussen 't Gooi en Almere is, afgezien van de bodemsoort, het feit dat 't Gooi in de loop der jaren zijn buitengebied enorm aangetast zag worden door stedenbouw en recreatie. Na de eerste noodzakelijke verbindingen tussen de woonkernen kwamen er te veel andere wegen bij. Ook zijn de woonkernen er in het verleden vaak uitgebreid zonder met de aanwezige natuur rekening te houden. De betekenis van de (binnendijs) Buitenruimte in Almere bestaat daarom onder meer uit:

- De directe en gemakkelijke bereikbaarheid vanuit de woongebieden;
- De relatief grote randzone tussen bebouwing en Buitenruimte;
- Het aanbod van recreatieruimte dichtbij; dit kan (op lange termijn) de recreatiemobiliteit afremmen;
- De grote belevingswaarde van het stedelijk landschap, ook al omdat grote delen van het landbouwareaal blijvend zijn.
- Duidelijke begrenzing van de stadsdelen, waar en zolang dat nodig is.

Al die Buitenruimte tussen en rond de stadsdelen is overigens geen reden het buurt- en wijkgroen in de stadsdelen weg te laten. Het binnendijs water, dat daarvan vaak onderdeel uitmaakt, vervult behalve de belangrijke rol van berging en afvoer, ook die van transport, recreatie, natuurgebied en landschappelijk element. Bovendien is de delfstofwinning van groot belang. In alle grotere plassen werd of wordt ophoogzand gewonnen.

De functies in de Buitenruimte zullen van velerlei aard zijn; ze zullen het landschap vormen en betekenis geven. Naast de, mede vanuit een regionaal verzorgend oogpunt, geschikt te maken intensieve recreatiegebieden zullen terreinen worden ingericht voor landbouwkundig en bosbouwkundig gebruik evenals natuurlijke terreinen, alle met een extensief recreatief gebruik. Bovendien worden oppervlakken gereserveerd voor bijzondere bestemmingen en infrastructuur (Rijksweg 6, 27, stadsautowegen, Flevolijn en dergelijke).

Tegenwoordig wordt zo veel mogelijk de delfstoffenwinning (ophoogzand en kleigrond voor tuinen en plantsoenen op het ophoogzand) binnendijs volgens het werk met werk maken principe uitgevoerd. Het idee om eerst een polder te maken om er dan weer een ontgrondingsmeer in te creëren sprak aanvankelijk niet erg aan. Het ophoogzand voor bijvoorbeeld Almere-Haven kwam nog geheel uit het Gooimeer.

Uit het voorgaande is wellicht duidelijk geworden welk beeld voor de Buitenruimte voor ogen staat. Toch zal dit beeld nader moeten worden geconcretiseerd om daadwerkelijk richting te kunnen geven aan een ontwikkelingsproces. Immers, enerzijds dienen we er naar te streven dat de Buitenruimte niet overal hetzelfde eruit ziet dus is een zekere zonering wenselijk, anderzijds is het niet mogelijk, gezien het grote oppervlak, alles tegelijk aan te pakken. De inrichtingsmaatregelen dienen dus een onderlinge samenhang te vertonen, ten einde de Buitenruimte in een zo vroeg mogelijk stadium een rol te laten spelen voor zowel de bewoners als voor de ruimtelijke samenhang tussen de verschillende stadsdelen. Als leidraad voor de planvorming van de Buitenruimte kunnen de volgende stedenbouwkundige combinaties worden genoemd:

a) Ten aanzien van de samenhang:

- Het scheppen van een duidelijk functioneel verband tussen stadsdelen en Buitenruimte.  
Als middel wordt gebruikt:
- het bereikbaar maken van punten met een attractieve waarde (ontsluiting) en het scheppen van een karakteristieke ordening (herkenbaarheid). Deze twee middelen tezamen leiden tot een soort ontwikkelingsas van het ene stadsdeel naar het andere, of van een stadsdeel naar een verderweg gelegen doel in de Buitenruimte (landschapsonwikkelingszones).

b) Ten aanzien van de verscheidenheid:

- Het scheppen van een zo groot mogelijke verscheidenheid van de samenstellende delen (qua omvang en karakter)  
Als middel wordt gebruikt:

- het scheppen van voorwaarden voor het ontstaan en de verdere ontwikkeling van een breed scala van bestemmingen (van natuur- en rustgebieden en landbouwproductiegebied tot intensief te gebruiken recreatiegebieden), rekening houdend met de fysieke omstandigheden ter plekke en rekening houdend met de afstand tot de stadsdelen. Per onderdeel van de Buitenruimte wordt een uitnodigend inrichtingsthema bepaald dat een eigen stempel op het gebied drukt.

Mede op grond van deze gedachtengang komt wat betreft de planvorming voor de Buitenruimte het accent duidelijk te liggen op het ontwikkelingsproces. Hiervoor kan een aantal redenen worden aangegeven:

- De behoefte aan flexibiliteit (min of meer voortkomend uit de ongewisheid ten aanzien van de aard en de omvang van de zich, zeker op de iets langere termijn, aandienende bestemmingen);
- De behoefte aan rentabiliteit van de bestemming in de loop van het ontwikkelingsproces (bijvoorbeeld de opbrengst als het gaat om landbouwbestemmingen tegenover de kosten van de voorinvesteringen voor latere ontwikkelingen);
- de behoefte aan ruimte voor initiatieven uit de bevolking.

Kortom de Buitenruimte is, net als de woongebieden, opgebouwd uit een aantal deelgebieden, waardoor heen ontwikkelingsassen lopen, die in eerste instantie de samenhang tussen de verschillende stadsdelen moeten bewerkstelligen. Deze landschapsontwikkelingszones spelen een belangrijke praktische rol bij de geleidelijke inrichting en het menselijk gebruik van de Buitenruimte. Ze wijzen vanuit de stedelijke kernen de Buitenruimte in en bieden de stadsbewoner de ontsluitende verbindingsroute, landschapsbouw en een publiekstrekkende functie langs of aan het eind van zo'n zone. Het zijn de gebieden die het eerst ontwikkeld worden. Zij vormen daardoor het verbindingsnetwerk waarlangs voorshands de intensievere functies van het stadsgewest Almere een plaats krijgen.

Een door de Buitenruimte uitgezette landschapsontwikkelingszone loopt gedeeltelijk door de tussen de woonkernen liggende recreatiegebieden. Een landschapsontwikkelingszone is dus eerder een verdichting van de Buitenruimte dan de geleidings- of bufferzones, waar op het 'oude land' wel sprake van is. Bovendien kan een landschapsontwikkelingszone ook andere dan alleen maar 'openlucht-recreatieve functies' bevatten, zoals kwekerijen (landbouw), tuincentra (detailhandel), (dienst-)woningen, overdekte recreatievoorzieningen, een hotel of zelfs een bijzondere kantoorvestiging. Daardoor zijn de ontwikkelingszones tevens de bliksemafleiders voor de eventuele ontwikkelingen die niet in een woonkern passen en op de meer extensieve gebieden afkomen. Gezien het nog prille en rustige karak-

ter van deze gebieden moeten die ontwikkelingen daar voorlopig geweerd worden (zonering).

## 9.5 De ontgrondingsplas Het Weerwater

In het bestemmingsplan Weerwater uit 1983 lezen we onder meer het volgende. Het gebied van het Weerwater heeft betrekking op een onderdeel van het Structuurplan Almere-Stad en omvat een zandwinplaats, tot voor kort 'Centrale Plas' genoemd. Deze plas ligt midden in het Almere-gebied en wordt aan drie zijden begrensd door woonbebouwing van de hoofdkern Almere-Stad. Het Weerwater bevat ruim 125 ha water en ongeveer 15 km oever. De bij het gebied ingegrepen oppervlakte aan land is ongeveer 100 ha.

Bij het Weerwater gaat het voornamelijk om de zogenaamde kleine watersport, maar ook de oeverrecreatie speelt een belangrijke rol. Bij het gedeelte van de plas, ten noorden van de hoogspanningsleiding ligt de nadruk op de relatie tussen het centrum van Almere-Stad, het ten oosten daarvan gelegen stadspark en het Weerwater zelf. Het stadspark is langs de rand van de plas tegelijk ook een oeverpark met een natuurlijk aandoende oever. Het overige gedeelte van de noordelijke oever is met 'harde' materialen opgebouwd. Het landschap kenmerkt zich hier door woongebieden en de zuidelijke rand van het stadscentrum met kantoorbebouwing langs de rand van de plas. Er bevindt zich een marktplein, twee aanleghaventjes en een klein zwemstrandje.

Het wateroppervlak ten noorden van de hoogspanningsleiding kenmerkt zich door een zekere wijsheid, zonder eilanden, met doorkijk naar het zuidelijke gedeelte van de plas. Ten zuiden van de hoogspanningsleiding bevindt zich in het Weerwater een aantal eilanden, aan de zuidelijke rand van de plas een oeverpark en oostelijk daarvan een reservering voor een bosbad. Aan de westzijde bevindt zich 'De Fantasie', een permanent bewoond tentoonstellingsterrein voor bijzondere woonvormen. De gehele zuidoever is beperkt voor autoverkeer bereikbaar.

Door het binnenste eiland te bestemmen tot jachthaven, kan het buitenste eiland vrij van autoverkeer blijven. Opgenomen voorzieningen zijn onder andere een oeverpark, geschikt voor zeer intensief gebruik, een reservering ten behoeve van téléski, jeugdherberg, sparteloever, horecabestemming met midgetgolf en botenverhuur, jachthaven, windsurfen en een locatie voor waterpadvinders, min of meer ondergebracht in twee concentratiepunten namelijk één nabij het Fontanapad, de kortste fietsverbinding tussen Almere-Haven en Almere-Stad, en één nabij de jachthaven. Langs dit Fontanapad mag gebouwd worden en het is de bedoeling om hier met name avond-

functies langs te doen vestigen. De zuidoostelijke hoek van het Weerwater krijgt een vrij natuurlijk karakter, voornamelijk groen, met extensieve recreatievormen, zoals wandelen en vissen, alsmede een aanlegghaventje en een beheerspost. In zijn geheel is de plas op vele manieren en vele plaatsen bereikbaar, zowel per boot, als per auto, openbaar verkeer, fiets en te voet. Vanaf Rijksweg A6 heeft men het volle zicht op de plas. Er zijn twee landschapsontwikkelingszones in het gebied gedacht, te weten:

- Langs het Fontanapad, tussen Almere-Stad (de Fantasie) en Almere-Haven (Muidergouw);
- Langs de oostoever van de plas, van Almere-Stad naar het Lange Wetering-gebied.

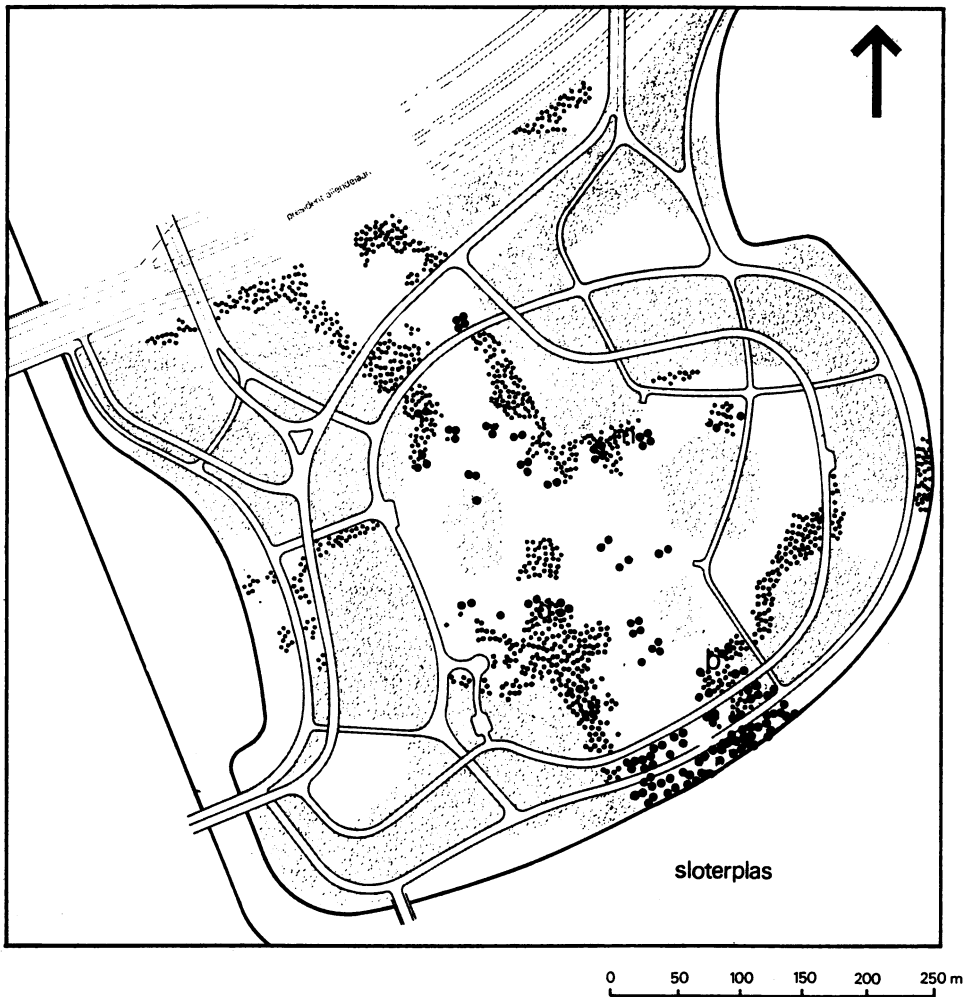
Uit de geschiedenis van de totstandkoming van het Weerwater valt te melden dat het allereerste idee ontstond uit de stedenbouwkundige wens om de eerste woonkern Almere-Haven voor een gedeelte op 'grondige' wijze van de tweede woonkern Almere-Stad te scheiden. Dit om te voorkomen dat het organisatorische probleem zou ontstaan dat beide kernen in een te vroegtijdig stadium en in hun geheel aan elkaar zouden groeien.

Daar kwam een weinig later het idee bij om het centrum voor geheel Almere, zijnde het centrum van Almere-Stad, van de nodige allure te voorzien door het aan een waterfront te situeren. Om een en ander voor elkaar te krijgen werd aan een argumentatie in de sfeer van de ondiepe kleiwinning gewerkt (ten behoeve van tuingrond op het ophoogzand). Er werd tevens programmatisch onderzoek verricht naar wat voor een plassenlandschap de toekomstige bewoners van Almere zich zouden wensen (zie Figuur 9.4 t/m 9.7 'Onderzoek naar voorkeur voor stadsrandlandschappen, 1975' aan het einde van dit hoofdstuk).

Geruime tijd later ontstond de gedachte om zoveel mogelijk binnen Almere aan ophoogzandwinning te doen (kosten!). Op basis van een planologische effectenmatrix werd vervolgens bediscussieerd of het Weerwater de eerste grootschalige, binnendijkse, zandwinlocatie kon worden, ook al was de zandlaag er moeilijk te exploiteren. Het ontwerp voor de plas werd overigens niet goedgekeurd voordat het programma door alle betrokkenen akkoord was bevonden. Dit programma bevatte enerzijds de technische eis van de 'dubbele bodem': om te voorkomen dat een steriele en te koude waterplas zou overblijven na de zandwinning, werd bepaald, dat de oorspronkelijke grond boven de te winnen zandlagen moest worden teruggezet, zodat de waterdiepte niet meer dan zes meter zou bedragen.

Het programma bevatte anderzijds denkwerk over de rol die het Weerwater in de stad zou moeten spelen. Hiervoor werd onderzoek

naar het functioneren van bestaande plassen elders gedaan, onder andere de Sloterplas in Amsterdam (zie Figuur 9.2).



Gegevens: Peildatum: zondag 24 juli, 14.30 uur. Totaal 150 personen in ruimte (oever 80 personen). Droog en zonnig weer, 25 °C, zwakke wind.

Figuur 9.2 Verdeling van de bezoekers in de open ruimte in het Sloterpark te Amsterdam





gezogen ten noorden van de hoogspanningsleiding in het westelijke deel van de toekomstige plas. Verwacht wordt dat eind 1981 de zandwinning ten noorden van de huidige Barkweg zal zijn beëindigd en de plas nader kan worden afgewerkt.

Het zand, afkomstig uit de Centrale Plas, was in eerste instantie bestemd voor de omlegging van de A6 en de toekomstige spoorlijn in het Almere-gebied; de behoefte was geraamd op 7 miljoen kubieke meter zand. De omlegging van de A6 is inmiddels gerealiseerd wat betreft de aanleg van het zandlichaam. De eigenlijke zandwinning voor de spoorlijn moet nog beginnen; verwacht wordt eind dit jaar. Eind 1981 zou het zandlichaam voor de spoorlijn in het Almere-gebied aanwezig zijn. Verwacht wordt, dat uit de Centrale Plas 7,5 miljoen kubieke meter kan worden gewonnen. Momenteel is reeds 3,5 miljoen kubieke meter gewonnen. Het zand wordt selectief gewonnen, dat wil zeggen de plas is verdeeld in een aantal compartimenten. Per compartiment wordt eerst het holocene materiaal weggezogen en gespoten in een reeds eerder gerealiseerd compartiment, waar reeds zand is gewonnen.

De recreatieve functies van het Weerwater werden als volgt voorzien:

Oeverrecreatie in het water:

- Zwemmen, pootje baden,
- Vissen,
- Rubberbootje te water laten en varen, en
- Modelboot varen.

Oeverrecreatie op de oever:

- Zitten, liggen, pick-nicken, kijken,
- Verkennen van het terrein, hond uitlaten, bloemen plukken, etc.
- Sport (balletje trappen, badminton, etc.),
- Spel (vliegeren, verstoppertje, graven, etc.),
- Betreden van oevers door hengelaars,
- Tent opzetten (en overnachten),
- Horecabezoek,
- Wandelen,
- Fietsen,
- Paardrijden, en
- Toeren per auto.

Waterrecreatie met betrekking tot de oevers:

- Betreden van oevers,
- Verkenning van terrein,

- Aanleggen aan vaste oevers + eilanden,
- Aanleggen in rietkragen, e.d.,
- Op de boot overnachten,
- Boot als 2<sup>e</sup> woning in thuishaven gebruiken,
- Inkopen doen, en
- Horecabezoek.

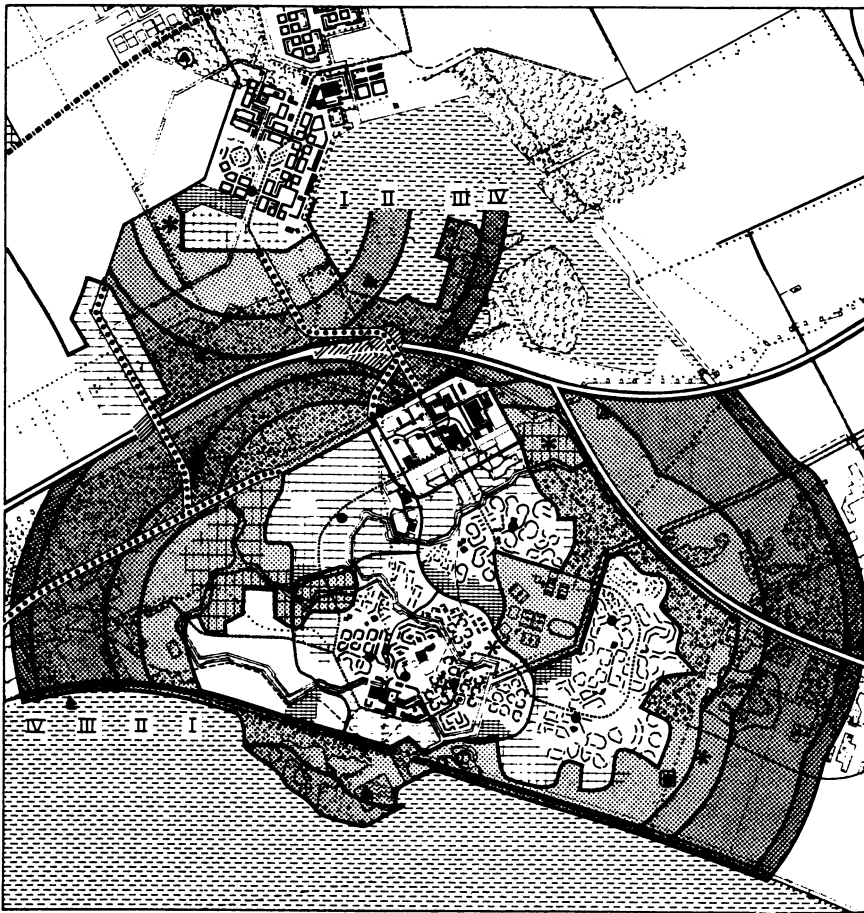
Bedrijvigheid op en langs de oevers:

- Horeca aan het water (restaurant, café, hotel, pension, frites- en ijstent, etc.),
- Jachtwerf,
- Botenverhuurbedrijf,
- Verkoop van bootjes, e.d.,
- Verkoop scheepsbenodigheden,
- Verkoop strandartikelen,
- Zeilschool, en
- Volkshogeschool/jeugdherberg.

Daarnaast zijn de ruimtelijke, natuur-wetenschappelijke en visuele functies van belang voor de kwalitatieve waarden van de plas. Deze komen onder andere tot uiting door bij het ontwerp en de inrichting rekening te houden met de volgende aspecten:

- De 'bufferwerking' tussen Almere-Haven en Almere-Stad,
- Uitzicht vanuit het centrum van Almere-Stad,
- De 'hardheid' van het water die ruimtelijke ontwikkelingen kanaliseert,
- De overgang van intensief stedelijk naar meer extensief natuurlijk langs de oevers,
- Oriënterende werking binnen geheel Almere,
- Overzicht vanaf R.W. 6, en
- Bijzondere flora en fauna dichtbij en in het stedelijk centrum gebracht.

Veel van de opgesomde functies waren bij de officiële ingebruikname in 1988 reeds aanwezig. Zandwinning en oeverafwerking waren toen achter de rug. Het is nu aan de verdere afbouw van Almere-Stad om het Weerwater een compleet geïntegreerd stuk Buitenruimte van de nieuwe stad Almere te laten zijn.



— regionale infrastructuur

..... intensieve verbindingzones  
met voorzieningen



(plannen voor) beplanting bospark

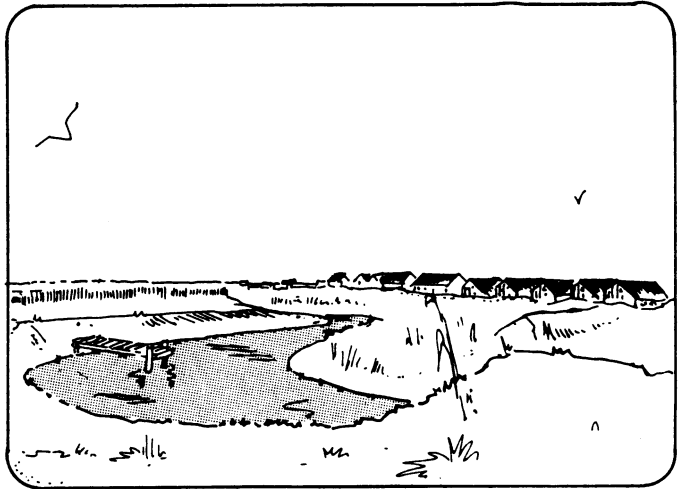
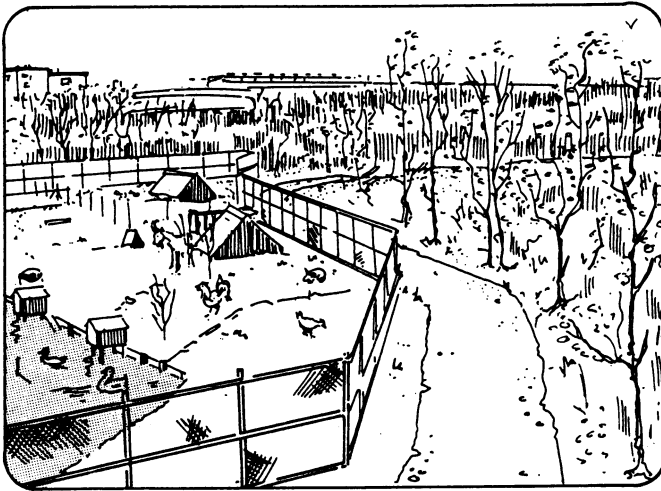


water

I,II,III en IV: Afstandscategorieën betreffende de diverse recreatielandschappen (vanaf grens bebouwde kom). Binnen iedere afstandscategorie zijn meerdere landchapstypen mogelijk.

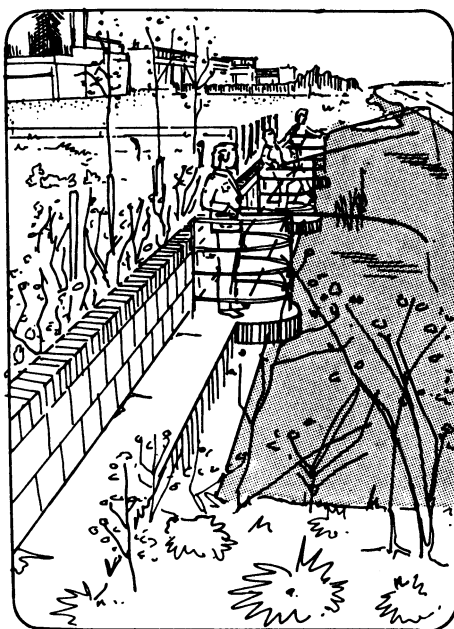
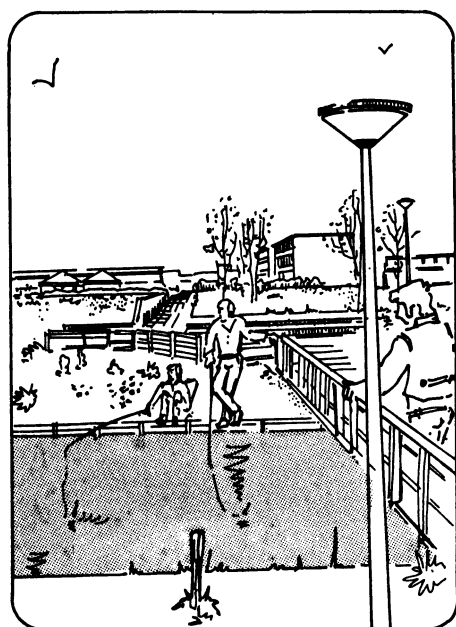
**Figuur 9.4 Onderzoek naar voorkeur voor stadsrandlandschappen, 1975**

De in de volgende Figuren 9.5 t/m 9.7 afgebeelde landchapstypen zijn de meest gevraagde.



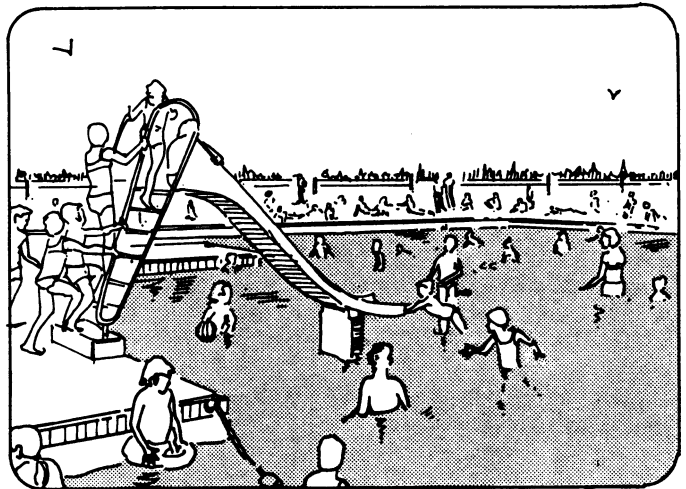
Gegevens: Afstandscategorie II, 200-500 meter van kernrand.  
 Stille oevergebonden recreatie: wandelen, vissen, spel.  
 Kleine open ruimten.

**Figuur 9.5 Landschapstype met meer dan gemiddelde voorkeur**



Gegevens: Afstandscategorie II, 200-500 meter van kernrand.  
Drukke oevergebonden recreatie: vissen, wandelen.  
Kleine open ruimten.

**Figuur 9.6 Landschapstype met meer dan gemiddelde voorkeur**



Gegevens: Afstandscategorie III, 500-1000 meter van kernrand.  
 Drukke oevergebonden recreatie: sport (o.a. zwemmen),  
 buiten zitten.  
 Grote open ruimten.

Figuur 9.7 **Landschapstype met meer dan gemiddelde voorkeur**

## HOOFDSTUK 10

### DE RUIMTELIJK-FUNCTIONELE INPASSING OVER DE OOSTGRENS: ERVARINGEN IN NORDRHEIN-WESTFALEN

**Drs. H.A.M. Schellekens \*)**

Nederlandse Vereniging van Regionale Industriezand- en grindproducenten (NEVRIP).

\*) Dit hoofdstuk is op persoonlijke titel geschreven.

#### 10.1 Inleiding

In toenemende mate wint in Nederland de opvatting terrein, dat ook de invulling van de nieuwe functie van een bij de winning betrokken gebied na afloop van de ontgrondingswerkzaamheden onderwerp van een meer planmatige aanpak zou dienen te zijn. De redelijkheid van dit standpunt kan moeilijk in twijfel getrokken worden; het ontgronden is uiteindelijk slechts een tijdelijke vorm van ruimtegebruik. Men dient de praktische haalbaarheid daarbij evenwel niet uit het oog te verliezen. Die haalbaarheid is niet voor ieder type winning gelijk. In dit hoofdstuk beperk ik mij tot een bespreking van enige mogelijkheden om bij regionale industriezand- en grindwinningen tot een beleidsmatige aanpak van de herinrichting te komen. De toevoeging 'regionale' wordt hier gebruikt om de kleinere zand- en grindwinningen te onderscheiden van de grootschalige winprojecten, die doorgaans in de landelijke behoefte aan zand en grind voorzien.

Tot op heden is het in vrijwel alle gevallen de ontgronder zelf, die bij dit soort winningen tot een locatiekeuze komt. De vraag welke vorm van hergebruik het meest in aanmerking komt beperkt zich derhalve tot het door de winner in kwestie geselecteerde wingebed. De discussie daaromtrent wordt meestal in een projectplanteam gevoerd, dat speciaal daartoe wordt ingesteld. In zo'n projectplanteam hebben gewoonlijk vertegenwoordigers van de betrokken gemeente, de provincie, de toekomstige beheerder/exploitant (zoals bijvoorbeeld een recreatieschap), het winbedrijf en andere belanghebbenden zitting. In overleg wordt getracht om stapsgewijze tot een door een ieder van de betrokkenen gedragen resultaat te komen. Dit resultaat wordt vastgelegd in relevante vergunningbepalingen en een aanvullende privaatrechtelijke overeenkomst.



In de praktijk leidt deze aanpak beslist tot positieve resultaten. Niettemin zijn er ook punten van kritiek:

- . Overheden (en anderen) ervaren het in toenemende mate als tekortkoming, dat deze op individuele projecten gerichte aanpak nogal eens tot eenvormige resultaten leidt: frequent valt de keuze op een ontwikkeling ten behoeve van de intensieve dagrecreatie. In enkele gevallen wordt daarnaast voorzien in een gedeeltelijke inrichting ten behoeve van natuurontwikkeling. Met name in gebieden waar een concentratie van natte winningen voorkomt, wordt de projectmatige aanpak derhalve als een te eenzijdige beoordeeld.
- . Ook de inpassing van een bij een ontgronding betrokken gebied in de omgeving levert nogal eens discussiestof op.

In Nederland zoekt men in dergelijke gevallen al snel zijn heil in het instrument van de planvorming. Ook de Ontgrondingenwet zou volgens diverse betrokken om deze reden hernieuwing behoeven. In zich zelve zijn daar goede argumenten voor aan te dragen. Een besluit hierover is evenwel eerst dan zinvol, indien óók andere mogelijkheden in ogenschouw zijn genomen en tot een vergelijking van de resultaten van de verschillende oplossingsrichtingen is gekomen.

In het navolgende wordt daarom ingegaan op de discussies, zoals die tot dusverre in West-Duitsland over het inpassingsvraagstuk en de keuze van nabestemmingen zijn gevoerd alsmede op de maatregelen die op grond daarvan zijn getroffen. In het bijzonder wordt daarbij aandacht besteed aan de aanpak in Nordrhein-Westfalen.

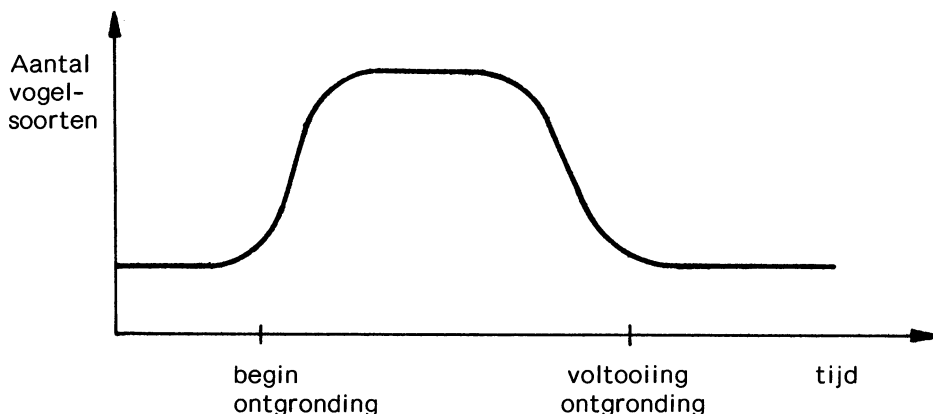
## **10.2 Huidige aanpak inpassingsvraagstuk in Nordrhein-Westfalen**

Er is in de Bondsrepubliek Duitsland (BRD) veelvuldig in vaktijdschriften over de herinrichting en de ruimtelijke-functionele inpassing van ontgrondingsplassen geschreven. Zo wordt bijvoorbeeld regelmatig in 'Natur und Landschaft' en 'Garten und Landschaft' verslag uitgebracht van ervaringen met de herinrichting van ontgrondingsprojecten in de BRD. Daarenboven is de inpassingsproblematiek als zodanig regelmatig onderwerp van bespreking. In zijn algemeenheid is men inmiddels tot de volgende inzichten gekomen:

- 1) In en rondom ontgrondingsprojecten, waar de herinrichting door omstandigheden lange tijd op zich laat wachten, worden vaak belangrijke concentraties van zeldzame soorten flora en fauna aangetroffen. Dergelijke verlaten ontginningen blijken zich spontaan tot waardevolle stukjes natuur te ontwikkelen en in de praktijk als alternatief te gaan functioneren voor het verlies aan

biotopen in het omringende cultuurlandschap. Uit artikelen in 'Naturschutz Heute' blijkt, dat ook natuurbeschermingsorganisaties zich inmiddels bewust zijn van het feit, dat de door de zand- en grindwinning gevormde winplassen in beginsel belangrijke mogelijkheden voor natuur- en landschapsontwikkeling in zich bergen.

- 2) Deze soortenrijkdom blijkt in beduidende mate af te nemen indien vervolgens in dergelijke voormalige ontgrondingsprojecten inrichtingsmaatregelen worden getroffen, bijvoorbeeld om het gebied geschikt te maken voor recreatief gebruik. In de praktijk blijkt de ontwikkeling van het soortenspectrum in een zogenaamd 'klok-model' weergegeven te kunnen worden (zie Figuur 10.1).



**Figuur 10.1 Modelmatige weergave van de ontwikkeling van het aantal vogelsoorten bij een in een laat stadium doorgevoerde inrichting van een winplas.**

De soortenendiversiteit in en rondom dergelijke plassen hangt dus samen met een aantal specifieke vestigingsomstandigheden. In beginsel lijkt het mogelijk om op grond daarvan aanbevelingen op te stellen omtrent de wijze, waarop de inrichting gestalte dient te krijgen om de natuurontwikkeling maximaal te bevorderen.

- 3) Voorts is uit enkele 'calamiteiten' gebleken, dat een overmatig recreatief gebruik van een plas in bepaalde gevallen tot hypertrofe omstandigheden kan leiden. Uiteraard bepaalt de vorm van hergebruik in hoge mate de in de toekomst in een voormalige winplas te verwachten belasting met fosfaten en stikstofverbindingen:
  - Het meest belastend is het gebruik als afvalstortplaats. Zelfs indien het daarbij bouw- en sloopafval betreft is er sprake van een grote kans op een ernstige mate van belasting;

- Ook het gebruik ten behoeve van verblijfsrecreatie brengt een hoge mate van belasting met zich mee;
- Intensieve visteelt leidt op haar beurt ook tot een hoge graad van belasting, omdat de door het grondwater gevulde winplas dan reeds spoedig door excrementen en van de voor de vissen vereiste bijvoeding eutrofieert;
- Voorts resulteert het gebruik van een plas als zwemwater in de praktijk tot een grote toevoer van verontreinigende stoffen;
- Dit is al beduidend minder het geval indien er uitsluitend sprake is van een gebruik voor watersport (surfen, roeien, zeilen);
- Landschapsplassen met een extensieve recreatieve functie leiden overwegend tot een geringe milieu-belasting;
- Tenslotte kent natuurbouw de minste negatieve milieu-effecten.

Kenmerken van (het water in) de plas zelf bepalen in hoge mate de gevoeligheid voor dergelijke belastingsbronnen:

- Deze gevoeligheid is onder meer afhankelijk van de intensiteit van de uitwisseling van het water in winplassen met het grondwater, hetgeen weer beïnvloed wordt door:
    - de ouderdom van de winplas
    - de ligging van de plas in een grondwatervoerend pakket
    - de stroomrichting van dit grondwatervoerend pakket.
  - Verder is de aan- of afwezigheid van een verbinding met open vaarwater van betekenis. Wateren met een open verbinding met rivieren dienen in feite te worden beschouwd als halfopen systemen, die invloed ondergaan van de kwaliteit van het water in de betrokken rivier en van de daarin in suspensie mee-gevoerde stoffen. De waterkwaliteit in dergelijke plassen varieert overigens met de lengte van het verbindingskanaal en de aan- of afwezigheid van een zomerkade.
- 4) Het is nuttig om van meet af aan naar een nieuwe functie toe te werken, omdat dit de geschiktheid daarvoor ten goede komt.
- 5) Voorts wijst de ervaring uit dat het niet in alle gevallen verstandig is om toe te werken naar een combinatie van functies binnen één gebied. Het gebied rondom de winplas blijkt niet altijd voldoende groot te zijn om door middel van een uitgekende zonering voor alle functies tot adequate omgevingscondities te komen. Zo heeft een natuurfunctie reeds spoedig te lijden van een te hoge recreatieve druk. In Figuur 10.2 is indicatief aangegeven in hoeverre de diverse potentiële nieuwe functies adequaat te combineren zijn in één wingebied.

Neven gebruik:	Extensieve recreatie		Zwem- men		Water- sport		Hengel- sport		Natuuront- wikkeling	
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
<b>Hoofdgebruik:</b>										
Landschaps- plas			-	-	-	-	-	0	0	+
Zwemplas	-	0			0	+	-	0	-	-
Watersport- plas	-	-	0	+			0	0	-	-
Hengelsport- plas	+	+	-	0	-	0			+	+
Natuurontwik- kelingsplas	-	0	-	-	-	-	-	-		
1. binnen één zone 2. in duidelijk gescheiden zones										
- niet te combineren 0 geen verschil + wel te combineren										

Figuur 10.2 **Conflictschema van verschillende functies in één gebied.**

- 6) Men stelt wel dat het alléén door een goed begrip van de wederzijdse afhankelijkheid mogelijk zou zijn om de voorgenomen en geplande winning doelgericht op zijn ecologische, hydrologische en limnologische consequenties te beoordelen. Met name de hydrologische data blijken van betekenis te zijn, omdat die tevens de omvang en intensiteit van de (beheers)maatregelen bepalen, die genomen dienen te worden ter vermindering van negatieve gevolgen van het gebruik van een plas op de waterkwaliteit in die plas. Er dient dus te worden gewerkt met een vooruitziende landschapsbouw- en waterhuishoudkundige conceptie.

### 10.3 Belangrijke regelingen en beleidsplannen voor de herinrichting

In de deelstaat Nordrhein-Westfalen is niet alleen de sectorwet van belang voor de herinrichting van ontgrondingsplassen; ook vanuit het

ruimtelijke ordeningsbeleid, het natuur- en landschapsbeleid en de regelgeving met betrekking tot de waterhuishouding worden regels gesteld, die van invloed zijn op de wijze waarop het vraagstuk van de ruimtelijke-functionele inpassing wordt aangepakt.

### 10.3.1 Ruimtelijk ordeningsbeleid

In het **Landesentwicklungsplan V** (LEP V: 'Gebiete für die Sicherung von Lagerstätten, schaal 1: 200.000) worden gebieden met een oppervlakte van tenminste 20 hectare aangegeven, waar in beginsel voldoende oppervlaktedelfstoffen aanwezig zijn om de eerste 25 jaar in de behoefte aan oppervlaktedelfstoffen te kunnen voorzien. Het LEP V is echter niet uitvoeringsgericht; het fungeert vooral als richtlijn voor bestuurlijke beslissingen en planologische maatregelen die in de deelstaat voor de ruimtelijke ordening van belang zijn. Dit laat niet onverlet, dat in het LEP ook enige min of meer richtinggevende uitspraken omtrent de herinrichting zijn opgenomen:

- De winning dient fasegewijze te geschieden en onmiddellijk gevolgd te worden door herinrichting;
- Meerdere wingebieden dienen zo mogelijk in hun onderlinge ruimtelijke samenhang gezien te worden;
- Er dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheden voor natuurontwikkeling.

De in dit LEP opgenomen uitgangspunten dienen tezamen met de uitgangspunten uit andere LEP's in de **Gebietsentwicklungspläne** (1: 50.000) van de Bezirke te worden uitgewerkt in meer concreet ruimtelijke beleid. In deze plannen vindt bijvoorbeeld de aanwijzing plaats van de gebieden, alwaar in de komende 15 jaar de winning dient plaats te vinden. Indien gewenst kan de in het LEP aangewezen lijst van potentiële voorzieningsgebieden groter dan 20 hectare aangevuld worden met andere, kleinere wingebieden. In de context van dit hoofdstuk is het echter vooral van belang, dat in de Gebietsentwicklungspläne ook uitgangspunten worden opgenomen ten aanzien van de herinrichting, zoals bijvoorbeeld:

- Er dient zorg te worden gedragen voor een adequate landschappelijke inpassing van de winplas in de omgeving;
- De winning en herinrichting dienen in de ruimte en in de tijd gebundeld te worden.

In de Gebietsentwicklungspläne, die te vergelijken zijn met de streekplannen in Nederland, vindt voorts een ruimtelijke vertaling plaats van de randvoorwaarden, zoals die op grond van andere wetten, verordeningen en plannen aan de inpassing en uitvoering van win- en herinrichtingswerkzaamheden worden gesteld. Een verdere

concretisering vindt nóg een niveau lager plaats, namelijk in de 'Landschaftspläne', de 'Flächennutzungspläne' en/of de 'Bauleitpläne' op lokaal niveau.

### 10.3.2 Natuur- en landschapsbeleid

De wetgeving en het beleid op het gebied van natuur en landschap is in het afgelopen decennium voortdurend in belang toegenomen en vormt een belangrijke bron voor richtlijnen voor de inpassing van winplaatsen van oppervlaktedelfstoffen; ook in het licht van de nabestemming daarvan. Tot voor kort was het beleid gericht op de conservering van nog resterende biotopen door middel van gebiedsbescherming. Sedert 1985 is dit echter vervangen door een beleid, dat gericht is op het herstel van het landschap om zodoende een netwerk van biotopen tot stand te brengen. In de Bundesnaturschutzgesetz staan de grondbeginselen van dit nieuwe beleid voor het natuurbehoud en het landschapsonderhoud verwoord. Deze richtlijnen zijn inmiddels in de Landschaftsgesetze van diverse lidstaten uitgewerkt:

- Vermijdbare ingrepen dienen voorkomen te worden;
- Onvermijdbare ingrepen in natuur en landschap, zoals door het opsporen en winnen van bodemschatten, dienen door hercultivering of natuurontwikkeling gecompenseerd te worden;
- Van geval tot geval zal bezien moeten worden of een ingreep toelaatbaar is; in bepaalde gevallen kan dat leiden tot een negatieve beslissing;
- De initiatiefnemer dient locatie-alternatieven te bezien;
- Bij ingrepen dient de veroorzaker een 'Eingriffspositiv-' en een 'Eingriffsnegativ-liste' op te stellen; zulks om de vereiste 'Umweltverträglichkeitsprüfung' mogelijk te maken. Dit inventariserend onderzoek dient uitgewerkt te worden in een 'Landschaftspflegerischer Begleitplan'. Dat plan dient informatie te bevatten omtrent:
  - \* de aanwezigheid en waardering van ecologische en landschappelijke kwaliteiten, waarbij met name aandacht dient uit te gaan naar waardevolle biotopen;
  - \* de aard, de omvang en het tijdsverloop van de ingreep;
  - \* de aard, de omvang en het tijdsverloop van de maatregelen ter compensatie van de gevolgen van die ingreep;
  - \* gegevens omtrent de invloed op het grondwater en op de afvoer van het oppervlaktewater;
  - \* informatie omtrent de kwaliteit van de geologische voorkomens;
  - \* informatie omtrent de nieuwe functie.
- Er is voorzien in een compensatieverplichting voor de schade aan natuur en/of landschap als gevolg van de door de initiatiefnemer geëntameerde (onvermijdbare) ingreep. Daarbij geldt als uitgangs-

punt: "Ausgeglichen ist ein Eingriff, wenn nach seiner Beëndigung keinen erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung des Naturhaushalts zurückbleibt und das Landschaftsbild landschaftsgerichtet wiederhergestellt oder neu gestellt ist."

Er heeft inmiddels een beleidsmatige invulling plaatsgevonden via de 'Leitlinien des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Bundesrepublik Deutschland' (sept. 1989), waarin onder meer de volgende relevante uitgangspunten zijn opgenomen:

- Het behoud van stilstaande wateren met hun oever- en verlandingszones en hun gehele randzone;
- Het herstel van natuurlijke omstandigheden door omvorming van water;
- Alle natuurlijke stilstaande wateren met hun oevers en verlandingszones dienen onder bescherming te worden gesteld;
- Er dienen voldoende omvangrijke bufferzones aanwezig te zijn;
- De toevoer van water van elders dient te worden voorkomen;
- Er dient een afgrenzing van zones gerealiseerd te worden, waar geen recreatieve ontwikkeling mag plaatsvinden.

### 10.3.3 Wetgeving voor de waterhuishouding

In het kader van het **Wasserhaushaltgesetz** is een vergunning met recht op gebruik (Bewilligung) of een intrekbare vergunning (Erlaubniss; machtiging tot een wijze van watergebruik) vereist. Indien er sprake is van een omvangrijke ingreep dient er in het kader van deze wet een planvaststellingsprocedure doorlopen te worden waarin alle op grond van andere wetten en verordeningen vereiste 'Erlaubnisse' en vergunningen zijn opgenomen. Indien er daarentegen sprake is van een beperkte ingreep, behoeft deze procedure niet doorlopen te worden en dient in plaats daarvan in de vergunningverleningsprocedure in het kader van de **Abgrabungsgesetz** rekening te worden gehouden met het waterkwaliteitsbelang. Ten aanzien van de 'natte winning' van oppervlaktedelfstoffen is dat belang overigens vastgelegd in de 'Richtlinien für die Gestaltung und Nutzung von Baggerseen' uit 1983.

### 10.3.4 De terzake relevante sectorwetgeving

De bepalingen in de **Abgrabungsgesetz** strekken zich zowel uit tot de winning van oppervlaktedelfstoffen als tot de landschappelijke vormgeving van oppervlaktedelfstoffen en het weer bruikbaar maken van terreinen tijdens en vooral na afloop van de winning. De vergunning in het kader van deze wet omvat voorts de besluiten die op grond van de Landesbauordnung, de Bundesnaturschutzgesetz, de Land-

schaftsgesetz en de Landesforstgesetz genomen dienen te worden. Vanaf 1 januari 1984 worden vergunningsaanvragen in het kader van de Abgrabungsgesetz overigens aan een vast pakket van eisen getoetst. Toen zijn namelijk de zogenaamde **'Technische Richtlinien zum Abgrabungsgesetz'** van kracht geworden, waarin onder meer de volgende voorwaarden zijn opgenomen:

- Vergunningverlening is eerst mogelijk nadat een volledig winplan is ingediend bij de Regierungspräsident van het Bezirk in kwestie. Dit winplan dient alle wezenlijke informatie omtrent de winning en de herinrichting te bevatten en wel in het bijzonder het tijdpad daarvoor, alsmede informatie omtrent de beoogde landschapsstructuur en het gebruik na afloop van de winning;
- Voorts kan met betrekking tot winningen, die in een ruimtelijke samenhang staan, een overkoepelend winplan geëist worden;
- Er dient opnieuw een landschapsecologisch intacte landschapseenheid te ontstaan;
- Er dienen gevarieerde oeverzones tot stand gebracht te worden;
- De vorm van de winning dient op de nabestemming afgestemd te worden.

Samenvattend ontstaat uit dit overzicht het volgende beeld:

- De locatie-aanwijzing van de in de toekomst te exploiteren voorraden (groter dan 20 hectare) geschiedt in het LEP V. Het streven om de grondstofvoorziening veilig te stellen staat daarbij voorop. In de Gebietsentwicklungspläne kunnen niet alleen deze, maar daarnaast ook kleinere wingebieden worden aangewezen. In beginsel kan daarbij wel aandacht uitgaan naar de mogelijkheden voor een gewenste nabestemming;
- Op grond van de Abgrabungsgesetz kan de herinrichting van een wingebied als een met de ontgroning te dienen belang worden aangemerkt. Met de Technische Richtlinien zum Abgrabungsgesetz is voorzien in een stelsel van randvoorwaarden voor iedere herinrichting. In feite is daarin vastgelegd, dat in iedere winning enige natuurontwikkeling dient plaats te vinden;
- Tot dusverre dient de keuze van de nabestemming van geval tot geval bepaald te worden en beperkt deze zich vooral tot het direct bij de winning betrokken gebied;
- In het kader van de vergunningsaanvraag dient in een Herinrichtingsplan en een Landschaftspflegerischer Begleitplan informatie verstrekt te worden omtrent het gebied rondom de winning. Bij de uiteindelijke invulling van de nabestemming kan rekening worden gehouden met deze informatie.



## 10.4 De inpassing van ontgrondingen in het Regierungsbezirk Detmold

### 10.4.1 Algemene kenschets van de aanpak

In het Regierungsbezirk Detmold heeft de Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und Forstplanung (LÖLF) getracht om ten aanzien van de in het Weserdal gelegen (voormalige) ontgrondingsplassen tot een (differentiërende) functietoekenning te komen. In de loop van de tijd was daar namelijk, als gevolg van het grote tekort in het noorden en het oosten van de Bondsrepubliek aan winbare geologische voorkomens aan grove toeslagmaterialen, rond de stad Minden een grote concentratie van 'natte' winningen ontstaan. Om nu te voorkomen dat er bij de gebruikelijke projectmatige, ad-hoc benadering steeds meer 'van hetzelfde' zou ontstaan, heeft de LÖLF 31 winplassen in bedoeld gebied (met een oppervlakte van in totaal ongeveer 540 hectare) aan een analyse onderworpen. Daarmee wilde men de geschiktheid bepalen voor respectievelijk de soortenbescherming, recreatief gebruik met een accent op de zwem- en watersport en voor een meer extensieve benutting ten behoeve van de hengelsport. De volgende criteria lagen ten grondslag aan deze analyse:

- geografische ligging
- oppervlakte
- reliëf
- vorm van de oeverzones
- toegankelijkheid
- biologisch-ornithologische betekenis
- locale/regionale behoefte aan watergebonden recreatiefaciliteiten
- waterkwaliteit
- de (samenstelling en omvang van de) actuele visstand

Op grond van deze analyse kwam men tot de volgende bevindingen:

- 13 Plassen bleken geschikt voor een recreatieve hoofdfunctie, 25 voor extensieve visteelt en/of hengelsport en 14 voor natuurbouw;
- Het onderzoek bevestigde de stelling in de vakliteratuur, dat men de keuze voor een bepaalde herinrichting niet (geheel) aan het toeval zou moeten overlaten. Natuurbouw zou bijvoorbeeld vooral van grote betekenis zijn, indien deze binnen een groter verband van biotopen plaatsvindt;
- Een aantal van de in beschouwing genomen winningen bleek inmiddels, als onderdeel van het circa 1000 hectare grote Naturschutzgebiet 'Weseraue', grote ornithologische betekenis te hebben. Het belang van de 'Weseraue' voor de vogelpopulatie werd overigens aangetoond in een onderzoek naar de aanwezigheid van vogels in dit gebied: in het totale gebied bleken bijvoorbeeld 2500 Tafeleenden, 9000 Wilde eenden, 3500 Kuifeenden en 750 Grote

Zaagbekken te fourageren en te overwinteren, terwijl het gebied ook de belangrijkste overwinteringsplaats van Brilduikers en de belangrijkste rustplaats voor Goudplevieren in de Bondsrepubliek bleek te zijn.

Naar aanleiding hiervan kwam men tot de volgende besluiten:

- Een viertal van de op grond van de bedoelde analyse voor natuurontwikkeling geschikt bevonden gebieden in het Weserdal werd (als onderdeel van de inmiddels als 'Wetland' aangemerkte 'Weserstaustufe Schlüsselburg') aangewezen als Naturschutzgebiet. Deze wingebieden maken dus voortaan deel uit van de ecologische hoofdstructuur in deze regio;
- Bovendien heeft men het in dit verband wenselijk bevonden om toe te werken naar een normstelling ten aanzien van het aantal ontgrondingen in een regio, dat ten behoeve van de soortenbescherming dient te worden ontwikkeld. De Regierungspräsident spreekt daarbij over een aandeel van 15 tot 20%. In wetenschappelijke kring spreekt men echter zelfs over een aandeel van 70%; een en ander om tot een optimale bijdrage aan het functioneren van de ecologische hoofdstructuur te komen;
- Tenslotte heeft men het wenselijk geacht om ook elders via een gebiedsgerichte benadering tot een grotere differentiatie in de nabestemming van ontgrondingsplassen te komen. De in het Regierungsbezirk toegepaste analyse heeft daarom, voor zover bekend, ook in andere delen van Nordrhein-Westfalen navolging gekregen.

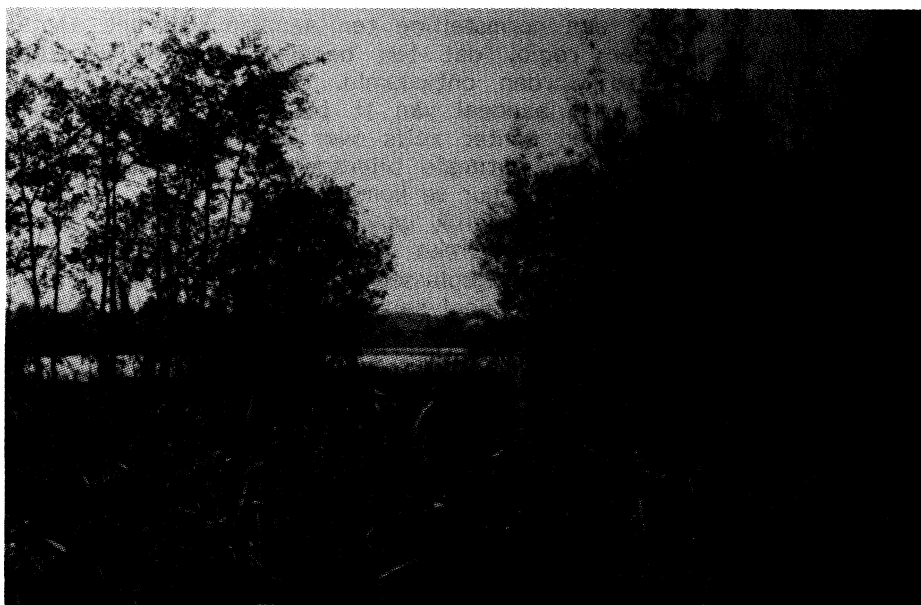
#### **10.4.2 Enkele concrete resultaten**

De aanpak in het Regierungsbezirk Detmold heeft in het Weserdal geleid tot een sterk wisselende inrichting van (voormalige) winplas- sen in dit gebied. In het navolgende wordt ter toelichting een ken- schets gegeven van enige aldus verschillend heringerichte plassen.

##### **Winplas bij Ovenstätt**

Deze winplas ligt bij een kleine agrarische nederzetting in een overwegend open landschap, waarin de akkerbouw domineert. Het betreft hier een wingebied met een omvang van circa 25 hectare, met daarin een L-vormige plas met een omvang van ongeveer 20 hectare. Aan de noordkant kent de oever weinig begroeiing, alleen aan de oostelijke uitloper staat een haag van wilgen langs het water. Aan de westkant komt hoog opgaand bos voor (zowel loof- als naalddhout), waarachter de nog in werking zijnde veredelingsinstal- latie schuil gaat. Aan de zuidkant treft men, op een vrij smalle zone, een dichte begroeiing van bomen en struiken aan. Aan de

oostkant is op een strook met een breedte van tussen de 10 en 30 meter een weelderige plantengroei tot ontwikkeling gekomen. Een onkruidzone met onder meer lupinen en bramen maakt hiervan deel uit (zie Figuur 10.3). De plas is aan deze kant moeilijk toegankelijk gemaakt door een dichte, haagvormige randbegroeiing aan te brengen. Wel is hier een smal wandelpad langs de plas tot stand gekomen. Langs dit pad zijn op enkele, minder kwetsbare, plaatsen vissteigers aangebracht. Verder zijn geen voorzieningen aanwezig. De plas fungeert derhalve als natuur- respectievelijk landschapsplas en kent een extensief recreatief medegebruik door sportvissers. Vanwege dit extensieve karakter wordt de randzone van deze plas gekenmerkt door een grote rijkdom aan insecten en (roof)vogels.



**Figuur 10.3** Uitzicht op de onkruidzone langs de winplas te Ovenstätt

#### **Winplassen bij Lahde**

Onder het dorpje Lahde ligt een stelsel van plassen met een totale omvang van circa 50 hectare. Dit watergebied wordt gedomineerd door een grote, zeer fraaie landschapsplas met een afwisselende randbegroeiing van bomen, verlandingszones met rietkragen en wat steilere, vrijwel onbegroeide oevertaluds (zie Figuur 10.4). Een drijftil biedt nestruimte voor eenden. Rond deze plas is een wandel-

pad aangelegd, dat op minder kwetsbare plaatsen langs de oever voert. Op een aantal strategische plaatsen, vanwaar men uitzicht heeft op de plas, zijn banken neergezet. Verder zijn rondom deze plas geen voorzieningen voor recreanten aangebracht.

Een kleinere plas met een hoekige vorm is ingericht voor de watersport (zeilen en roeien). Deze plas is het dichtst bij Lahde gelegen en kent nauwelijks enige randbegroeiing. Alleen aan de oostzijde, waar deze plas grenst aan de doorgangsweg door dit plassenstelsel, biedt een mei- c.q. sleedoornhaag nestruimte voor zangvogels. Een grote landschapsplas met enige eilandjes completeert het plassenstelsel. Deze plas lijkt in beginsel geschikt voor meervoudig gebruik, waaronder een benutting door sportvisser.

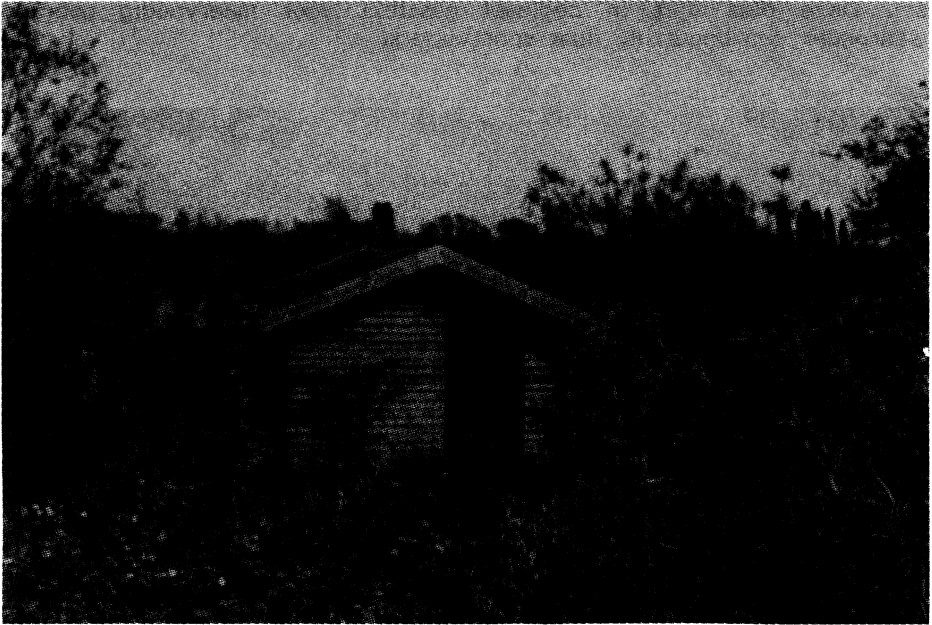


**Figuur 10.4 Doorzicht op de natuur/landschapsplas te Lahde, waar op de minst bereikbare plaatsen verlandingszones zijn aangebracht**

### **Häverner Marsch**

De Häverner Marsch ligt dicht tegen de oevers van de Weser aan en is alleen bereikbaar over enige smalle, deels doodlopende landweggetjes, zodat een intensief gebruik weinig voor de hand ligt. Het gebied maakt deel uit van de reeds elders vernoemde Wetland 'Stau-

stufte Schlüsselburg' en is aangewezen als Naturschutzgebiet. Het betreft hier een samenstel van zes voormalige winplassen met een totale omvang van circa 60 hectare. Naar schatting bestaat 45 hectare hiervan uit water. De plassen worden gekenmerkt door een hoekige vorm en een vrij smalle oeverzone met een eenzijdig uit wilgen en elzen bestaande randbegroeiing. Langs de oever van één van deze plassen is een observatie-huisje gebouwd, van waaruit men de vogels op die plas kan bespieden (zie Figuur 10.5). Als Naturschutzgebiet is dit reservaat verder niet toegankelijk voor het publiek.



**Figuur 10.5 Een observatiehuisje aan de rand van het Naturschutz-  
gebiet Häverner Marsch biedt uitzicht op één van de  
plassen**

De veredelingsinstallatie, welke is opgesteld aan het einde van een centraal gelegen doodlopend grindpad is gehandhaafd. Vermoedelijk doet deze dienst als nestgelegenheid voor roofvogels. Voorts is het niet ongebruikelijk om een dergelijke installatie ook te laten staan om te fungeren als herkenningsobject voor het ontstaan van het plassengebied. In 1989 is de meest noordelijke plas van het gebied als laatste in de rij plassen ontgrond.

## **Weser Freizeitzentrum**

In tegenstelling tot de in het voorgaande beschreven winplassen ligt het aan de Stemmer See tot ontwikkeling gebrachte Weser Freizeit Zentrum (WFZ) in een in verkeerstechnisch opzicht goed bereikbaar gebied in het Weserdal ten zuiden van Minden. Het WFZ ligt in een zone, waar meer plassen ten behoeve van intensieve dag- en verblijfsrecreatie zijn ingericht. Eén van de plassen van het Weser Freizeit Zentrum kent een open verbinding met de Weser en is voorzien van een aanlegplaats voor motor- en zeilboten. Het is voorzover bekend de bedoeling om deze plas uit te breiden tot een omvang van circa 100 hectare en alsdan te voorzien in een 2000 meter lange regattabaan. Zover is het op dit moment echter nog niet. Inmiddels is wel een plas met een omvang van 20 hectare tot stand gekomen. Deze plas heeft een strand van 600 meter lengte en grenst aan een camping met een capaciteit van 600 standplaatsen. Voorts is rond grote delen van deze plas een surfvoer aangebracht, terwijl op andere plaatsen verlandingszones tot ontwikkeling zijn gebracht.



**Figuur 10.6      Uitzicht op de surfvoer in het Weser Freizeitzentrum**

Deze plas wordt door een smalle dijk met een bruggetje gescheiden van een plas met een omvang van 6 hectare, welke ingericht is ten behoeve van de waterskisport. In deze plas is een waterskispringschans aangebracht, terwijl door middel van een mechanische treklier is voorzien in de mogelijkheid om een achttal waterskiërs tegelijkertijd gebruik te laten maken van een waterskibaan met een lengte van 800 meter. Vanaf een tribune en vanuit een cafetaria heeft men uitzicht op de plas.

Tenslotte heeft in een kleine plas natuurontwikkeling plaatsgevonden. Deze plas wordt gebruikt ten behoeve van de sportvisserij. Het Weser Freizeit Zentrum kent een hoog voorzieningenniveau: het is mogelijk om zeilboten, skipakken en surfplanken te huren, terwijl op het terrein tevens een surf- en waterskischool aanwezig is. Het gehele terrein is voorzien van een verhard wandelpad en omvangrijke ligweiden. Tenslotte beschikt dit recreatief concentratiepunt over uitgebreide parkeerfaciliteiten.

## **10.5 Afsluitende opmerkingen**

Ook in Nordrhein-Westfalen is de gedachtenvorming omtrent de wijze waarop ontgrondingen en de daaruit resulterende landschappelijke en functionele veranderingen gestalte dienen te krijgen nog niet tot een afronding gekomen. Duidelijk is wel, dat men de keuze voor een bepaalde inrichting niet langer aan het toeval wil overlaten.

- Algemene spelregels, zoals verwoord in de 'Technische Richtlinien zum Abgrabungsgesetz' dienen er toe bij te dragen, dat er ten minste aan een aantal eisen wordt voldaan. Zo dient er bewust rekening te worden gehouden met de randvoorwaarden in de regio waar een beoogde ontgroning plaats zal vinden. Ook dienen de belangen van de nabestemming nadrukkelijk in de vergunningsaanvraag te worden meegenomen. De initiatiefnemer is verplicht om daartoe een inrichtingsplan en een 'Landschaftspflegerischer Begleitplan' op te stellen (hetgeen enigszins te vergelijken is met een Milieueffect-rapportage). Tot dusverre is de mogelijkheid opgehouden om de inrichting projectgewijs in te vullen. Dat zou ook in de Nederlandse situatie nuttig kunnen blijken te zijn. De besluitvorming in ons land vertoont namelijk meer decentrale kenmerken dan in de BRD. Daardoor blijft behoefte bestaan aan een onderhandelingsruimte met lagere overheden met betrekking tot de wijze waarop invulling gegeven wordt aan de nabestemming van een plas. In Nordrhein-Westfalen is dat strikt genomen minder noodzakelijk. Door de gebiedsaanduiding in het LEP V (welke enigszins te vergelijken is met een Structuurschema Ontgrondingen) is namelijk voorzien in vérgaande bevoegdheden voor hogere overheden. Bovendien is er sprake van

een wezenlijk andere situatie op het vlak van de beroepsmogelijkheden.

- Met een meer planmatige aanpak lijken de potenties van ontgrondingsplassen in beginsel beter tot hun recht te kunnen komen. Het beleid in het Regierungsbezirk Detmold heeft aangetoond dat voormalige winplassen niet alleen van grote betekenis kunnen zijn voor de vogelstand, maar ook voor andere flora en fauna. Ook natuurbeschermingsorganisaties blijken zich thans meer bewust te worden van de mogelijkheden, die natte winningen bieden met het oog op natuurontwikkeling. Er zijn nu, mede als gevolg van de in dit Bezirk gevolgde aanpak, concrete, aansprekende voorbeelden voorhanden tot welke resultaten een gerichte natuurontwikkeling kan leiden.
- Voor het ontgrondend bedrijfsleven èn met het oog op de continuïteit in de grondstoffenvoorziening is het van het grootste belang, dat voorkomen wordt dat een planmatige aanpak resulteert in ellenlange procedures en weinig doorzichtige competentie-vraagstukken. De procedure die uiteindelijk gekozen wordt dient ruimte te blijven bieden voor een slagvaardige, marktgerichte en op kwaliteit georiënteerde bedrijfsvoering. Met de planvaststellingsprocedure in het kader van de Wasserhaushaltsgesetz is in Nordrhein-Westfalen voorzien in een uiterst nuttige koppeling van de te doorlopen wettelijke procedures.
- De ontgronder dient in Nordrhein-Westfalen veel overwerk te (laten) verrichten voordat hij een aanvraag kan indienen. Uiteraard zijn daar voor hem extra kosten aan verbonden. Die vormen evenwel een verantwoorde investering indien deze er toe leiden, dat er daardoor met een grotere kans van slagen binnen afzienbare termijn tot vergunningverlening over kan worden gegaan. Een belangrijke randvoorwaarde is voorts, dat de informatie die hij ten behoeve van zijn aanvraag dient te verzamelen inderdaad beschikbaar is. In Nordrhein Westfalen beschikt men in ieder geval thans al over een deelstaatdekkende biotoop-cartering (schaal 1: 25.000), zodat in beginsel aan die voorwaarde is voldaan.

Het kan uiteraard nimmer zo zijn, dat een in het buitenland gevolgde aanpak zonder meer ook toepasbaar is in ons land. Dat geldt ook voor de aanpak van het inpassingsvraagstuk ten aanzien van ontgrondingen in Nordrhein-Westfalen. Die aanpak kent centralistische trekjes die, als ze op de Nederlandse bestuurscultuur zouden worden overgeplant, wezensvreemde elementen zouden blijven vormen. Toch kan een verkenning als deze inzichten opleveren, die het denken omtrent het inpassingsvraagstuk in Nederland ten goede komen.



## Literatuur

- Berndt, Jürgen en Dietrich Neumann; Baggerseen mit Verbindung zu Fließgewässern -Ergebnisse einer ökologischen Studie am Niederrhein-; in **Natur und Landschaft**, 1985, Heft 1; p. 3-8.
- Bosch, Stefan; Mit Ausdauer zum Erfolg -Die Wernauer Baggerseen-eine Oase in einer Industrielandschaft-; in **Naturschutz Heute**, 1988, 5, p. 29-31.
- Bundesverband Steine und Erden e.v.; **Leitfaden zur Rohstoffsicherung für die Steine und Erden-Industrie**; 1e druk, Frankfurt, 1982.
- Bureau Forschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie; **Leitlinien des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Bundesrepublik Deutschland**, Bonn, september 1989.
- Dingethal, F.J. e.a.; **Kiesgrube und Landschaft**, 2e druk, Hamburg, 1985.
- Haus der Technik E.V.; Congresbundel Veranstaltungsunterlagen zur Fachgestaltung F-41-304-046-8; Kiesabbau und Landschaft, 1988.
- Haus der Technik E.V.; Congresbundel Veranstaltungsunterlagen zur Fachgestaltung F-40-118-046-0; Aktuelle Rechts- und Fachfragen von Naturschutz und Landschaftspflege; januari 1990.
- Ike, P. en H. Voogd; **Ontgrondingen over de grens**; Geo Pers, Groningen, 1987.
- Kaiser, Thomas; Renaturieren statt Rekultivieren, Sand- und Kiesbruben -wertvolle Lebensräume aus zweiter Hand-; in **Naturschutz Heute**; 1988; 1; p. 12-13.
- Kaiser, Thomas; Abgrabungsflächen im Siedlungsberich -Schandfleck oder Naturoase?; in **Natur und Landschaft**, 1987, Heft 3; p. 107-108.
- Kraft, Bernhard; Die Folgenutzungsauswahl und zielorientierte Rekultivierung von Nassabgrabungen im Rahmen einer ökologisch raumbezogenen Planung; in **Natur und Landschaft**; 1983, Heft 4; p. 137-140.
- Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Nordrhein Westfalen; **Technische Richtlinien zum Abgrabungsgesetz**; Düsseldorf, 1984.

Reiners, Herbert; Gebiete für die Sicherung von Lagerstätten in Nordrhein-Westfalen -Der Landesentwicklungsplan V als Beitrag zur Landesplanerischen Rohstoffsicherung- ; in **Raumforschung und Raumordnung**, 1985, Heft 3; p. 102-110.

Schneider, Reinhard; Erfahrungen bei der Rekultivierung von Kiesgruben; in **Natur und Landschaft**; 1976; Heft 4; p. 100-105.

Söfker, Wilhelm; Rechtsfragen in Zusammenhang mit der Ausweisung von Vorranggebieten zur Ordnung und Sicherung des Abbaus von Kies und Sand; in **Raumforschung und Raumordnung**, 1985, Heft 5-6; p. 235-248.

Strauss, Helmut; Zur Folgenutzungsproblematik von Abbauflächen der Industriemineralien und -gesteine; in **Natur und Landschaft**; 1986, Heft 12; p. 476-478.

Strunz, Erwin; Ausbau des überörtlichen Erholungsgebietes "Feringasee" im Bereich der Gemeinde Unterföhring (Landkreis München); in **Natur und Landschaft**; 1983; Heft 4; p. 134-136.

Strunz, Erwin; Ausbau des überörtlichen Erholungsgebietes "Unterschleissheimer See"; in **Natur und Landschaft**; 1985; Heft 11; p. 451-543.



## HOOFDSTUK 11

### NATUURONTWIKKELING EN ONTGRONDINGEN: PERSPECTIEVEN IN EEN GESPANNEN RELATIE

Drs. B. van der Moolen <sup>1)</sup> en drs. A.R. Wolters <sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.

<sup>2)</sup> Directie Natuur-, Milieu- en Faunabeheer, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. (De bijdrage van dhr. Wolters is op persoonlijke titel geschreven).

#### 11.1 Introductie

Ontgrondingen hebben een duidelijke ruimtelijke weerslag met grote gevolgen voor de natuurlijke en landschappelijke structuur en waarden van onze omgeving. Die ruimtelijke weerslag blijkt onder andere uit het gegeven dat jaarlijks zo'n 800 tot 850 hectare wordt afgegraven, waarbij circa 500 ha een definitieve bestemmingswijziging van land in water ondergaat.

In kringen van de natuur- en landschapsbescherming worden ontgrondingen vaak beschouwd als een vorm van onomkeerbare milieu-exploitatie: na de ontgroning rest niets dan een kale en ecologisch oninteressante plas of laagte. Het begrip "littekens in het landschap" wordt in relatie met ontgrondingen dan ook veelvuldig gebezigd. Tot op zekere hoogte is deze negatieve benadering van ontgrondingen gerechtvaardigd. Het is ontegenzeggelijk waar dat in het - vaak nog recente - verleden gebieden met onvervangbare natuur- en landschapswaarden op de schop zijn gegaan. Duidelijke voorbeelden zijn onder meer de afgraving van stroomruggen en rivierduintjes in het rivierengebied, de afgraving van de St. Pietersberg en van dekzandruggen en hoogvenen.

Tegenwoordig wordt door de overheid steeds meer aandacht geschonken aan de negatieve milieu-effecten van ontgrondingen. Zo besloot de Minister van Verkeer en Waterstaat in oktober 1988 om de grindwinning in Limburg te gaan afbouwen ter bescherming van het Limburgse landschap. Tot het jaar 2010 mag er nog hooguit 70 miljoen ton grind gewonnen worden. Begin 1990 is deze hoeveelheid door de Minister verder omlaag gebracht tot 35 miljoen ton.

Opzienbarend was ook het besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat om de ENCI geen toestemming te verlenen voor het afgraven van 433 ha van het Plateau van Margraten ten behoeve van

de mergelwinning. Een doorslaggevend argument was dat de afgraving vanwege de hoge landschappelijke en ecologische waarde van Margraten niet wenselijk is. Volgens de streekbewoners hebben het 'boerenverstand en het milieu, het hoogste goed, gewonnen'.

Het milieu-besef klinkt ook door in de Landelijke Beleidsnota Gegrond Ontgronden van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1989). Het gebruik van de woorden 'op een maatschappelijk verantwoorde wijze' en 'goede nabestemming' in de diverse beleidsdoelstellingen, duidt er op dat de landelijke beleidsmakers ten aanzien van ontgroningen thans meer zorg lijken te willen besteden aan de kwaliteit van natuur en landschap. Ook al zullen milieu-actiegroepen het voorgestelde beleid nog lang niet ver genoeg vinden gaan. Diverse milieuorganisaties, waaronder de Stichting Natuur en Milieu, hebben een gezamenlijke reactie geschreven op de nota, die volgens hun mening teveel de belangen van de ontgronder bevoordeelt (1).

## **11.2 Ontgroningen als middel ter verhoging van de kwaliteit van het landelijk gebied**

Zoals uit de introductie blijkt, zijn ontgroningen in relatie tot natuur en landschap in het verleden steeds vanuit een negatief perspectief benaderd. Meer recent wordt er ten aanzien van ontgrondingsactiviteiten en ontgrondingsresiduen (watergebieden of groeves) echter een genuanceerdere stelling ingenomen. De nuance wordt onder andere bewerkstelligd door de mogelijkheden die geboden worden door natuurontwikkeling (2).

De stelling is dat hoewel de winning van oppervlakedelfstoffen in eerste instantie een economische activiteit is, dit maatregelen voor natuurontwikkeling niet hoeft uit te sluiten. Zo blijkt uit de praktijk dat jonge ontgrondingsgebieden zich soms hebben ontwikkeld tot vestigingsplaatsen van minder algemene tot (zeer) zeldzame flora en fauna. Enkele van deze gebieden zijn recent zelfs onder de werking van de Natuurbeschermingswet geplaatst. Ook zijn een belangrijk aantal van de huidige 'wetlands' (3) een resultante van ontgroningen (met name veenwinning) in het verleden.

Het Plan Ooievaar (4), een visie op de ontwikkeling van het rivierengebied, beschouwt ontgroningen als een geschikt middel om op bepaalde locaties in het rivierengebied positieve ontwikkelingen op gang te brengen. Het Plan Ooievaar heeft een belangrijke rol gespeeld bij de verandering van de perceptie van ontgroningen. In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1989) wordt het concept 'Nederland Waterland' gepresenteerd. 'Nederland Waterland' is een ontwikkelingsperspectief gericht op het benutten van de mogelijkheden die 'nat Nederland' biedt. Een van de mogelijkheden ligt op

het gebied van de natuurontwikkeling, zoals bijvoorbeeld in de uiterwaarden, waarmee tevens de zogenaamde 'natte as' kan worden versterkt. De verdere invulling zal, volgens de Vierde Nota, geschieden in het Natuurbeleidsplan (NBP).

In het beleidsvoornemen van het Natuurbeleidsplan (1989) wordt gesteld dat ontgrondingen op goed gekozen locaties en op de juiste manier uitgevoerd, kunnen bijdragen aan de kwaliteit van natuur en landschap. In het Natuurbeleidsplan (NBP) wordt een ecologische hoofdstructuur gepresenteerd die opgebouwd is uit kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingszones. Kerngebieden zijn gebieden met hoge duurzaam houdbare natuurwaarden van nationaal en internationaal belang. Natuurontwikkelingsgebieden zijn gebieden met grote potenties voor de ontwikkeling van nieuwe natuurwaarden. De ecologische hoofdstructuur is in het Natuurbeleidsplan op een kaart weergegeven.

In kerngebieden dienen ontgrondingen, voor zover niet passend binnen de doelstellingen van het gebied, volgens het NBP voorkomen te worden. In de natuurontwikkelingsgebieden, daarentegen, kunnen in bepaalde gevallen ontgrondingen of andere vormen van bodembewerking worden uitgevoerd die niet strijdig zijn met de beleidsdoelstellingen van het gebied, dan wel daar in positieve zin aan bijdragen. Het bovenstaande geldt tevens voor de verbindingszones van de ecologische hoofdstructuur.

De regering zal, volgens het NBP, bevorderen dat ontgrondingsprojecten zodanig worden gesitueerd en uitgevoerd dat deze bijdragen aan de ontwikkeling van algemene natuur- en landschapswaarden. In dit kader zal het Rijk stimuleren dat natuurontwikkeling ook een uitdrukkelijke plaats krijgt bij de herinrichting van ontgrondingsgebieden en er wordt aangesloten bij de natuurlijke en landschappelijke doelstellingen van een gebied. Ook zal gestimuleerd worden dat de ontgrondende instantie er toe overgaat om een herinrichtingsplan op te stellen, waarin staat aangegeven in welke mate met natuur en landschap rekening zal worden gehouden. Het NBP spreekt zich ook uit over het ruimtelijk beleid ten aanzien van ontgrondingen. Voor de meeste oppervlaktedelfstoffen geldt dat in toenemende mate wordt gestreefd naar een concentratie van winning op enkele plaatsen. Daar waar winningsactiviteiten aansluiten bij te ontwikkelen of te versterken ecologische waarden, zal de regering meer extensief ruimtelijk gespreide winningsactiviteiten bevorderen (5).

Een voorbeeld van concreet NBP-beleid is het project Natuurontwikkeling Uiterwaarden. De uiterwaarden van het rivierengebied zijn aangeduid als kerngebied/natuurontwikkelingsgebied. Het project is gericht op de versterking van de natuurwaarden door natuurontwikkeling. Als instrument wordt de inzet van ondermeer ontgrondingen

overwogen. Gebieden die op dit moment op hun mogelijkheden voor natuurontwikkeling worden onderzocht zijn onder andere de Willinger Waard en de Blauwe Kamer in de provincie Gelderland en de Grensmaas in Limburg. In de Duursche Waarden in Gelderland is recent een natuurontwikkelingsproject afgerond.

De bestuurlijke aandacht voor de meer positieve kant van ontgroningen is ook nadrukkelijk aanwezig bij sommige provinciale besturen. Zo hebben Gedeputeerde Staten van Limburg en Gelderland het voornemen dat van de in de toekomst te ontgronden gebieden de nabestemming natuur moeten krijgen. Mogelijkheden om te recreëren zijn er, volgens de beide provincies, al voldoende. De inrichting van nog meer ontgrondingsgebieden als recreatiegebieden zal tot een verzadiging kunnen leiden en bovendien tot beheer- en exploitatieproblemen.

In het vervolg van dit hoofdstuk zal dieper op de perspectieven van de relatie ontgroningen - natuur worden ingegaan. Hierbij zullen enkele resultaten worden weergegeven van een oriënterende enquête onder provincies naar de stand van zaken van de met ontgroningen samenhangende natuurontwikkeling. De enquêteresultaten zijn aangevuld met literatuuronderzoek. Dit hoofdstuk zal worden afgesloten met enkele conclusies en aanbevelingen. Er wordt met nadruk op gewezen dat dit hoofdstuk **niet** beoogt om ontgroningen ook in ecologische en landschappelijk waardevolle gebieden bespreekbaar te maken, omdat er elders wel compensatie van de verloren gegane waarden zou kunnen plaatsvinden. In deze waardevolle gebieden zullen ontgroningen nu en in de toekomst voorkomen moeten worden. Alvorens in te gaan op de enquête-resultaten zal eerst het begrip 'natuurontwikkeling' en 'natuurbouw' worden verduidelijkt.

### **11.3 Natuurontwikkeling en natuurbouw**

Het begrip 'natuurontwikkeling' werd als complement van het begrip 'natuurbehoud' in het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud (1981) geïntroduceerd als een tweede hoofdlijn van beleid. Natuurontwikkeling wordt omschreven als een complex van menselijk ingrijpen in natuur en landschap en regulering van gebruiksactiviteiten gericht op een gewenste ecologische ontwikkeling. De uitwerking van het begrip natuurontwikkeling in de praktijk is vooral gekoppeld aan de kansen die zich voordoen om in een gegeven situatie 'nieuwe' natuur te ontwikkelen. In de Verkennende Studie 'Natuurontwikkeling' van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1989) zijn drie hoofdrichtingen onderscheiden:

1. Natuurontwikkeling gericht op het realiseren van een Ausgangssituatie voor een meer 'complete en zelfregulerende' natuur, waar

de natuurlijke processen in hoge mate bepalend zijn, aansluitend op de kenmerkende ecosystemen van Nederland;

2. Natuurontwikkeling gericht op het optimaliseren van met name de abiotische uitgangspunten voor natuur bij of samenhangend met allerlei gebruiksfuncties van het cultuurland, zoals bij natte en droge infrastructuur, ontgrondingen, recreatieterreinen, etc.;
3. Natuurontwikkeling gericht op het versterken van ruimtelijke ecologische relaties ('ecologische infrastructuur') binnen en tussen natuurgebieden en tussen natuur in het cultuurlandschap.

In dit hoofdstuk ligt het zwaartepunt op de onder punt 2 genoemde richting. Dit type natuurontwikkeling omvat veelal menselijke activiteiten die samengevat worden onder de term 'natuurbouw'. Natuurbouw kan worden omschreven als een complex van doelbewuste eenmalige handelingen, gericht op het scheppen van levensvoorwaarden voor de gewenste inheemse flora, fauna en levensgemeenschappen (6).

Het begrip natuurbouw wordt wel onderverdeeld in primaire en secundaire natuurbouw. In het eerste geval is natuurbouw de hoofdactiviteit. In het tweede geval vindt natuurbouw plaats in het kader van één of meer andere activiteiten of behoeften. Het Natuurbeleidsplan duidt deze situatie met het begrip 'meekoppeling' aan.

#### **11.4 Natuurbouw en ontgrondingen**

Bij primaire natuurbouw zijn ontgrondingen niet meer dan een middel om optimale abiotische milieu-condities te scheppen voor natuurontwikkeling, zonder dat erg veel rekening behoeft te worden gehouden met andere ruimtegebruiksfuncties bij de inrichting van het ontgronde gebied. Bij secundaire natuurbouw vinden ontgrondingen in eerste instantie plaats ten behoeve van de winning van delfstoffen. Bij de uitvoering van de ontgroning en/of bij de (her)inrichting van het gebied kunnen echter in veel gevallen zodanige condities worden gecreëerd, dat het gebied na ontgroning geschikt is voor de vestiging van flora en fauna. Voorbeelden van 'bewuste' primaire natuurbouw door middel van ontgrondingen zijn - de kleinschalige 'poelenprojecten' en dergelijke buiten beschouwing gelaten - nog relatief spaarzaam voorhanden in Nederland. Van secundaire natuurbouw zijn meer voorbeelden te geven. Voorbeelden van beide typen natuurbouw komen in de volgende paragraaf aan de orde.

#### **11.5 Inventarisatie van ontgrondingsprojecten met een natuurontwikkelingscomponent**

In het kader van lopend onderzoek bij de Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning heeft er onder provincies een telefonische en



schriftelijke enquête plaatsgevonden met als doel inzicht te krijgen in de relatie ontgroningen en natuurontwikkeling in de verschillende provincies. Hieronder worden enkele uitkomsten van deze enquête weergegeven. Er is daarbij niet gestreefd naar een uitputtende behandeling per provincie.

## **Groningen**

Groningen kent een lange historie met betrekking tot ontgroningen. Al vanaf 1628 (aanwijzingen van de stad Groningen voor de ontginning van de Veenkoloniën/Sappemeer) gelden er regels voor de winning van oppervlaktedelfstoffen mede ten behoeve van natuur en landschap. Sinds 1959, de inwerkingtreding van de provinciale ontgrondingsvergunning, zijn er circa 900 ontgrondingsvergunningen verleend, waarbij in veel gevallen natuurbouw als eindbestemming werd toegepast. Momenteel wordt in vijf regionale winplaatsen zand gewonnen, te weten Parkheem/Grootevast, Borgmeren/Slochteren, Uiterburen/Oosterbroek, Heerseveld/Nieuwe Pekela en Sellingerbeetse/Vlagtwedde. Naast deze winningen worden er ook nog op andere plaatsen delfstoffen gewonnen, waaronder bij Leek en Veendam, zij het op een kleinschaliger niveau. De uitvoering van deze projecten gebeurt door de particuliere vergunninghouders, al dan niet in samenwerking met Rijkswaterstaat. De meeste van de huidige projecten zijn al in de jaren zeventig gestart en zullen pas rond het jaar 2000 worden beëindigd. De natuurbouwtoepassing geschiedt voor bepaalde gebieden in hun geheel, om een zo gevarieerd mogelijk gebied over te houden, waarbij er naar wordt gestreefd een goede aansluiting te bewerkstelligen met de omgeving. De nabestemmingsfunctie natuur wordt vooraf vastgelegd in de ontgrondingsvergunningen en in bestemmingsplannen. De kosten van de herinrichting zijn voor rekening van de vergunninghouder.

## **Drenthe**

In de provincie Drenthe wordt de algemene invalshoek ten aanzien van ontgroningen bepaald door de beleidslijn dat de winningen ruimtelijk geconcentreerd plaats moeten vinden in tien centrale winplaatsen, om zodoende versnippering te voorkomen. Er is in Drenthe geen enkele plas die primair voor natuurontwikkeling afgegraven is; wel hebben er natuurbouwactiviteiten plaatsgevonden als nabestemming van ophoogzandwinningslocaties (7). Deze natuurontwikkeling is vaak geen bewuste keuze geweest, maar eerder een gevolg van het feit dat men òf geen plannen had òf geen geld om de ontgrondingsgebieden tot ontwikkeling te brengen. Door het braak laten liggen ontstaat er vanzelf een bepaalde mate van natuurlijke herinrichting volgens het principe van de 'metro-wet' (zie Hoofdstuk een). De provincie constateert dat de duur van de winning een positieve relatie heeft met de ontwikkeling van natuurwaarden. Hoe

langer een winning duurt, des te groter de kans op een rijke en gevarieerde natuurontwikkeling. De natuur heeft dan de kans zich aan te passen aan de geleidelijk veranderende omstandigheden.

Gerichte natuurbouw heeft alleen plaatsgevonden in de vorm van het creëren van mogelijkheden van nestelplaatsen voor oeverzwaluwen in de steile randen van zandwinplassen.

In Drenthe krijgen toevallige omstandigheden alle kans, ondanks vergunningsvoorwaarden. Er zijn een aantal voorbeelden te geven van 'onbedoelde' natuurbouw. Zo is er in de omgeving van Westerbork een zandwinplas, waar te veel leem in de bodem aanwezig was, waardoor de ophoogzandwinning voortijdig beëindigd werd. De winning vond plaats ten behoeve van de aanleg van weginfrastructuur. In en rond deze plas heeft zich in de 'braakperiode' natuur ontwikkeld. De winning van zand uit de Blauwe Meren bij Smilde duurde zo lang dat ook daar een spontane natuurontwikkeling plaats vond. In de Emmerschans ontstond een rijke insectenwereld als gevolg van een grote variatie aan ondiepe en diepe gedeelten, aan water en droge stukken. Vanwege het gebrek aan beheermogelijkheden moest het hele gebied uiteindelijk onder water worden gezet, waardoor de insecten verdwenen en er een andere diergroep voor terugkwam, namelijk vogels. Dit zijn slechts enkele voorbeelden uit de provincie Drenthe.

## **Overijssel**

Ook in Overijssel is de nodige ervaring opgedaan met natuurontwikkeling van ontgrondingsgebieden. Een ontgroning met secundaire natuurbouw betreft de ontgroning Rechteren in de gemeente Dalfsen. De ontgroning vond plaats ten behoeve van zandwinning voor de ophoging van een gedeelte van de Vechtdijken. Gelet op de ligging van de zandwinning in het waardevolle Vechtdal hebben de natuur- en landschapsaspecten een belangrijke rol gespeeld bij de vergunningverlening door Gedeputeerde Staten. In de ontgrondingsvergunning zijn voorwaarden met betrekking tot de hoogteligging, plante-soorten en detail-afwerking van de taluds vastgelegd. Naast deze voorwaarden werd de verplichting opgelegd om, in overleg met Staatsbosbeheer, binnen een jaar na het onherroepelijk worden van de vergunning een inrichtingsplan op te stellen. De doelstelling van dit plan richtte zich op "het stimuleren van een natuurlijke ontwikkeling van de zandwinplas naar een situatie die vergelijkbaar is met een natuurlijke Vechtarm", waarbij gestreefd moest worden naar een goede aansluiting bij het landgoed (qua vorm, diepte, beplanting en taluds) (8).

Een ander ontgrondingsproject met een natuurontwikkelingscomponent betreft de locatie Oerlemans in de gemeente Losser. De winning betreft mergelwinning, met een concessiegebied van ongeveer 25 ha.

Er wordt een natuurfunctie nagestreefd. In de ontgrondingsvergunning zijn de voorwaarden hiervoor vastgelegd.

Momenteel ligt bij Gedeputeerde Staten van Overijssel ook nog een projectvoorstel tot het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek naar een diepte-winning van beton- en metselzand in de Keizers- en Stobbenwaarden nabij Deventer. De uitvoering van dit project zal waarschijnlijk geschieden in combinatie met de uitvoering van ideeën uit het Plan Ooievaar. Er zal waarschijnlijk natuurontwikkeling worden nagestreefd.

## **Zuid-Holland**

Een van de weinige voorbeelden van primaire natuurbouw bij ontgroningen komt uit de provincie Zuid-Holland, te weten de aanleg van een vogelgebied in het noordelijk deel van de Leidschendammerhout. Dit nieuwe natuurgebied wordt aangelegd ter vervanging van het vogelgebied in de Meeslouwerpolder, dat als gevolg van zandwinning verdwijnt (saillant detail is, dat dit gebied zijn vogelkundige waarde voor een belangrijk deel mede had verkregen door een ontgroning). Het vervangend natuurgebied met de naam 'Vogelplas Starrevaart' is gelocaliseerd in agrarisch gebied en zal een oppervlakte gaan beslaan van ongeveer 60 hectare aan water, nat en droog rietland en moerassige oeverzones.

## **Limburg**

Zoals al eerder in dit hoofdstuk naar voren kwam, wordt op dit moment de haalbaarheid onderzocht van de wens van het bestuur van de provincie Limburg aan de in de toekomst nog te ontgronden gebieden de nabestemming natuur te geven. Daarbij gaat het vooral om een bepaald gebied in het Maasdal, namelijk de Grensmaas. Voor dit gebied is recent een plan opgesteld. Centraal in dit plan staat de natuurontwikkeling van het niet gekanaliseerde gedeelte van de Maas tussen Maastricht en Maasbracht. Het gebied wordt als stilte-gebied aangemerkt en zal in navolging van een buitenlands voorbeeld, de Loire in Frankrijk, tot ontwikkeling kunnen worden gebracht. Gedacht wordt aan het bieden van mogelijkheden voor ooibossen, verlande geulen en dynamische grind- en zandbanken.

Van de bestaande plassen en meren in Limburg is het merendeel ingericht en in gebruik als recreatiegebied, waarbij in sommige gevallen enige aandacht is geschonken aan natuurontwikkeling. Daarnaast zijn in Limburg nog andere voorbeelden van natuurontwikkeling te vinden, zoals bijvoorbeeld de herinrichting van de Rijkelse Beemden. Het grindgat aan de Maas bij het Beeselse dorpje Rijkel wordt ingericht als natuurgebied, waarbij evenwel ook nog een jachthaven voor watersporters komt.

## 11.6 Kansen voor natuurontwikkeling

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat het in beginsel mogelijk is om natuurontwikkeling en ontgrondingen samen op te laten gaan, ook als de delfstofwinning de primaire aanleiding vormt voor de activiteit. Er zijn echter nog relatief weinig voorbeelden van natuurontwikkeling bij ontgrondingsprojecten te vinden. Dit geeft te denken, wanneer we weten dat in het verleden al grote oppervlakten zijn ontgrond. Deze bedenkingen worden ondersteund door de conclusies van de Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning van de Rijksuniversiteit Groningen, die een onderzoek heeft uitgevoerd naar de verschillende functies die aan watergebieden zijn toegekend (9). Uit het onderzoek blijkt dat het overgrote deel van de watergebieden (73%) een recreatieve bestemming heeft gekregen. Op de tweede plaats komt de natuurfunctie (circa 13%).

Uit het onderzoek blijkt voorts dat er in weinig gevallen een wel-doordacht plan bestond, waarin aangegeven werd welk type natuur gewenst was c.q. kon worden ontwikkeld. Overigens wordt dit gebrek aan planvorming gestaafd door het feit dat er in het verleden met betrekking tot de nabestemming weinig geregeld werd. Centraal stond het locatie-vraagstuk, namelijk "Waar kan worden ontgrond?" en niet de vraag "Wat er met het ontgrondingsresidu kan gebeuren en is daarvoor wel de meest geschikte locatie aangewezen?" Door de onderwaardering van dit vraagstuk, ook bij de natuurbescherming, zijn belangrijke mogelijkheden voor natuurontwikkeling blijven liggen en zijn vele gebieden, vaak spontaan, ontwikkeld tot recreatieterreinen. Het is daarom verheugend dat het Natuurbeleidsplan (NBP) expliciet aandacht schenkt aan de kwaliteitsverbetering die door ontgrondingen kunnen worden bewerkstelligd.

Belangrijk bij een ontgroning is de ontgrondingsvergunning en dan vooral de daarbij gestelde voorwaarden of voorschriften. Die voorwaarden kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op aspecten als vormgeving van de plas, vormgeving en afwerking van taluds en oevers en het al dan niet aanleggen van onderwaterplateaus, glooiende oevers en plasbermen. Een ander belangrijk aspect is een (her-)inrichtingsplan voor het geven van sturing aan de werkzaamheden en het opleveren van het terrein. Het ontbreken van een dergelijk plan gaat al snel ten koste van de zwakkere functies, waartoe natuurontwikkeling gerekend kan worden.

Daarnaast is er nog een interessant aspect, dat samenhangt met het provinciale ruimtelijke beleid met betrekking tot de localisering van delfstofwinningsactiviteiten. In de meeste provincies wordt gestreefd naar ruimtelijk geconcentreerde winningsactiviteiten. Dit heeft als voordeel dat de negatieve effecten op natuur en landschap ook ruimtelijk geconcentreerd zijn. Gezien vanuit de combinatiemogelijk-

heden van oppervlakedelfstofwinning en natuurontwikkeling zijn er twee kanttekeningen te plaatsen bij het te stringent vasthouden aan een dergelijke ruimtelijke strategie: concentratie van activiteiten betekent een kleiner areaal waar ontgrond mag worden. Het gevolg hiervan is dat niet "in de lengte" maar "in de diepte" ontgrond gaat worden. Hierdoor ontstaan diepe tot zeer diepe ontgrondingsplassen, die ecologisch gezien nauwelijks interessant zijn, danwel interessant gemaakt kunnen worden (10). In bepaalde gevallen bieden meer gespreide ontgrondingen vanuit ecologisch perspectief voordelen, vooral als aangesloten kan worden bij een te ontwikkelen c.q. te versterken ecologische structuur. Dit is bijvoorbeeld het geval bij natuurontwikkeling langs beken en rivieren.

## 11.7 Compensatie

Centraal in de nota Gegrond Ontgronden staan de oppervlakedelfstoffenvoorziening op de lange termijn en de toepassingsmogelijkheden van alternatieve materialen ter vervanging van de oppervlakedelfstoffen. Gezien de weergegeven taakstellingen van de in de toekomst te winnen hoeveelheden delfstoffen lijkt het niet geheel uitgesloten dat, hoewel waarschijnlijk minder dan in het verleden, ook nog gebieden met natuurwetenschappelijke of landschappelijke kwaliteiten zullen worden afgegraven. In die gevallen zou dan aan de mogelijkheid van compensatie kunnen worden gedacht, maar dat valt nergens in de nota terug te vinden. Het compensatiebeginsel houdt in dat ter vervanging van verloren gegane natuur- en landschapswaarden in een bepaald gebied nieuwe waarden dienen te worden ontwikkeld. Het feit dat compensatie niet aan de orde komt is, gezien het karakter en de doelstelling van de nota misschien niet direct voor de hand liggend, maar een behandeling van de mogelijkheden zou toch van een zeker streven naar afstemming met andere beleidssectoren hebben getuigd.

In het Natuurbeleidsplan (NBP) wordt wel op de mogelijkheid van compensatie ingegaan, ook in relatie tot ontgrondingen. Het beleidsplan stelt dat in vele sectorwetten langs vastgestelde procedures voorzien wordt in een afweging van de belangen van natuur en landschap ten opzichte van het belang waarop de betreffende wet zich richt. In een concrete situatie betekent dit voor natuur en landschap echter vaak een 'alles-of-niets' keuze. In tegenstelling tot de regeling voor bossen gelden ten aanzien van (overige) natuur- en landschapswaarden geen regelingen die voorzien in het compenseren van die waarden bij onontkoombare ingrepen.

In het kader van de uitwerking van het NBP is er een project 'Uitwerking compensatiebeginsel' aangekondigd, met als doel het verkennen van de wenselijkheid en de mogelijkheden voor introduc-

tie van het compensatiebeginsel voor natuur en landschap in de regelgeving op het vlak van onder andere ontgrondingen. Dit met het oog op het voorkomen, compenseren of verzachten van de negatieve invloed van bepaalde activiteiten op natuur en landschap.

De hantering van het compensatie-beginsel in het natuur- en landschapsbeleid wordt beperkt door een tweetal factoren:

1. Niet alle natuur- en landschapswaarden zijn zonder meer vervangbaar of reproduceerbaar. Hoogvenen kennen bijvoorbeeld een bijzonder lange ontwikkelingstijd. Tevens is niet alles overal mogelijk, gezien de verschillen in hydrologie, geomorfologie en bodem. Zo zullen bijvoorbeeld trilvenen niet ontwikkeld kunnen worden op de droge zandgronden;
2. Compensatie van een door ontgroning verloren gegaan gebied door de ontwikkeling van een al dan niet vergelijkbaar gebied elders betekent in feite het leggen van dubbele ruimtelijke claims naar aanleiding van één en dezelfde activiteit. In een land als Nederland, waar ruimte een zeer schaars goed is leidt dit er vaak toe dat wordt afgezien van compenserende maatregelen.

Wanneer er in het verleden wel maatregelen voor compensatie zijn getroffen, betrof het veelal de agrarische functie van het landelijk gebied. Zo werd in 1948 door de Commissie van Agrarische Belangen in Limburg een advies uitgebracht aan Gedeputeerde Staten om in het belang van de landbouw er voor te zorgen dat er aanvulling van grindgaten zou plaatsvinden. Ook de Ontgrondingsverordening van de provincie Gelderland kent een bepaling over de compensatie van ontgrond agrarisch gebied, in eerste instantie in fysieke zin, indien dit niet mogelijk is, dan in financiële zin. Bovendien gaat binnenkort een experiment van start, waarbij mijnsteen in een zandwinlocatie wordt gestort (11). Vervolgens wordt er een laag zand aangebracht. Deze wordt afgedekt met een teellaag van ongeveer 0,50 meter. De locatie wordt vervolgens als grasland opgeleverd (11).

Hoewel er in de nota Gegrond Ontgronden dus nergens direct van compensatie wordt gesproken, wordt er wel geconcludeerd dat er een goede nabestemming van de ontgronde gebieden dient te komen. In die zin is het verheugend te noemen dat aan een eventuele herziene Ontgrondingenwet een artikel met een nadere specificatie van herinrichting wordt toegevoegd (zie Hoofdstuk twee).

## **11.8 Tot slot**

Ontgrondingen en de zorg voor de natuur kunnen, wanneer aan verschillende voorwaarden ten aanzien van de locatie en de herinrichting is voldaan, in verschillende gevallen samen op gaan. Dit is een

conclusie die tot voor kort op grote tegenstand zou stuiten bij verschillende natuurbeschermers. Ontgrondingen waren, evenals activiteiten zoals industrie en waterwinning, zaken waarvan vaak alleen de negatieve kanten werden benadrukt. In veel gevallen is en was deze kritische houding zeer noodzakelijk om ontgrondingen tegen te houden op locaties waar, bij doorgaan van de ontgroning, grote schade aan natuur en landschap zou worden toegebracht. Ook in de toekomst zullen ontgrondingsplannen daarom kritisch moeten worden bekeken (zie Hoofdstuk acht). De mogelijkheden voor natuurontwikkeling mogen nooit een rechtvaardiging zijn voor het toestaan van ontgrondingen in zeer waardevolle gebieden.

Niettemin moet er ook voor gewaakt worden dat er kansen gemist worden bij ontgrondingen die kunnen bijdragen aan een kwaliteitsverbetering van natuur en landschap. Al decennia lang is er in Nederland sprake van een verlies aan natuurlijke en halfnatuurlijke ecosystemen, vooral van ecosystemen waarvan 'water' de belangrijkste conditionerende factor vormt. Door drooglegging van watergebieden, ontwatering en waterwinning zijn vele aan vochtige en natte omstandigheden gebonden plante- en diersoorten, zowel binnen als buiten natuurgebieden, sterk achteruitgegaan. Mede met behulp van goed gesitueerde ontgrondingen valt er aan de ontwikkeling van 'natte' ecosystemen weer een positievere wending te geven.

Vooral op het vlak van ontgrondingen zouden economie en ecologie elkaar kunnen versterken. Een en ander zou vorm kunnen krijgen in public private partnerships. Dit type samenwerkingsverband lijkt een geschikt instrument te zijn voor grootschalige natuurontwikkelingsprojecten, waarvan ontgrondingen een integraal deel uitmaken (12). Een goed overleg tussen overheid en ontgronders is hiervoor van groot belang. In het Natuurbeleidsplan (NBP) wordt dit ook onderkend. Het ontgrondend bedrijfsleven wordt vermeld als een van de belangrijke doelgroepen van het natuur- en landschapsbeleid. Het ligt, volgens het NBP, in de bedoeling overleg te openen tussen de rijksoverheid en het ontgrondend bedrijfsleven over de relatie tussen ontgrondingen en natuurontwikkeling.

Natuurontwikkeling bij ontgrondingen is nog een relatief nieuw fenomeen voor alle betrokkenen, zowel vanuit een oogpunt van inrichting als vanuit het vraagstuk van beheer en exploitatie. Er dient dus een goede begeleiding te zijn van deze projecten, zowel tijdens, als na afloop van de uitvoeringsfase. Ook dienen de projecten zoveel als mogelijk ingepast te worden in het landschap en deel uit te maken van een samenhangende ecologische structuur. Alleen dan is er kans van slagen in het riskante en onbekende avontuur van de natuurontwikkeling door middel van ontgrondingen.

## Noten

- (1) Stichting Natuur en Milieu. In: **Natuur en Milieu**, januari 1990 (p. 14, 15)
- (2) J. Proost en D. van der Hoek (red.), **Natuurtechniek van morgen. Een verkenning van de mogelijkheden**, 1985
- (3) Wetlands zijn natte vaak zeer rijke ecosystemen met ondermeer een belangrijke functie voor tal van vogels.
- (4) D. de Bruin e.a., **Ooievaar. De toekomst van het rivierengebied**, 1987
- (5) Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, **Natuurbeleidsplan** (beleidsvoornemen), 1989, SDU/Den Haag, p. 93
- (6) Werkgroep Natuurtechniek, 1981
- (7) Ophoogzand wordt met name gebruikt voor de infrastructurele werken en woningbouwlocaties
- (8) Mw. ing. M.B. Kloppe. In: **Praktijkgids voor Natuurontwikkeling in cultuurlandschap**, 1987
- (9) B. v.d Moolen en H. Voogd, **De ruimtelijk-funktionele inpassing van plassen en meren**, Geo Pers, Groningen, 1987
- (10) Onduidelijk is nog of diepe ontgrondingsplassen per definitie een slechtere waterkwaliteit hebben dan ondiepere plassen en of ze een minder rijke plante- en dierenwereld kennen.
- (11) Tauw Infra Consult bv, **Startnotitie Milieu-effectrapportage zandwinning en herkultivering te Kekerdorp**, 1990
- (12) Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, **Natuurbeleidsplan** (beleidsvoornemen), 1989, SDU/Den Haag, p. 78





## HOOFDSTUK 12

### VAN ONTGRONDING NAAR GEBIEDSGERICHTE HERINRICHTING

**Prof. dr. H. Voogd**

Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen

#### 12.1 Inleiding

Hoe moet een ontgronding ruimtelijk-functioneel worden ingepast om voor een breed publiek als activiteit acceptabel te zijn? Rationeel geredeneerd moet zo goed mogelijk aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

- a) De huidige functie(s) van een voor een ontgronding in aanmerking komend gebied moet(en) laagwaardig zijn;
- b) De winningsactiviteiten moeten zo weinig mogelijk bewoners en bedrijven in het gebied overlast bezorgen;
- c) De nabestemming van de ontgronding moet een ruimtelijke, economische, sociale en/of ecologische verrijking van de regio inhouden.

Hoe logisch deze randvoorwaarden op zichzelf ook mogen klinken, het blijkt telkens weer een hele opgave om in ons dichtbevolkte land gebieden te vinden die hieraan optimaal kunnen voldoen.

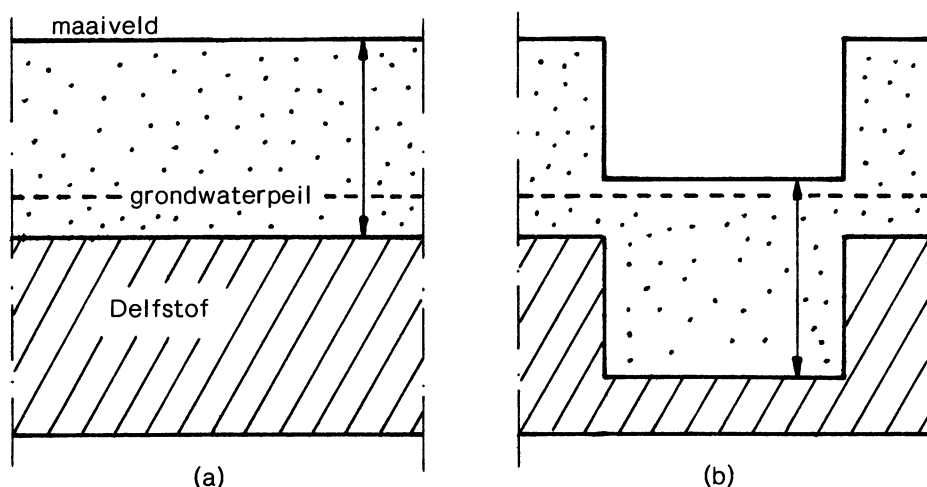
In de praktijk staat met name de laatstgenoemde voorwaarde nogal eens op gespannen voet met de eerste twee voorwaarden. Wil een ontgrondingsgebied een kwalitatief hoogwaardige nabestemming krijgen, dan moet de planologische inpassing hiermee in overeenstemming zijn. Een dergelijke goed ingepaste locatie zal daarom dicht tegen een bebouwde kom moeten aanliggen, doch vanwege deze ligging is het onwaarschijnlijk dat de ontgronding zonder overlast voor de omgeving kan plaatsvinden. Daarentegen zal een situering van een ontgronding in 'niemandslaan' weinig hinder voor de omgeving tot gevolg hebben, maar de kansen op een 'verrijkende nabestemming' - althans in termen van menselijk gebruik - zijn door een dergelijke geïsoleerde ligging wel veel geringer geworden.

In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de aard van een ontgroning in relatie tot de ruimtelijke situering. Aangegeven zal worden dat de hiervoor genoemde voorwaarden in ons relatief dichtbevolkte land zelden volledig gehaald worden. De publieke opinie laat zich zelden uitsluitend leiden door eerdergenoemde rationele randvoorwaarden. In paragraaf 12.3 zal worden toegelicht dat voor toekomstige ontgrondingen vooral voorwaarde c) van groot belang moet worden geacht. De stelling zal worden verdedigd dat niet zozeer de kwaliteit van de nabestemming, maar vooral het 'voordeel' dat men als bewoners, gemeenten of gebruikers van de nabestemming kan krijgen, van doorslaggevende betekenis zal zijn in de publieke appreciatie van een nieuwe ontgroning. Dit betekent dat ontgrondingen niet langer uitsluitend als produktiemiddel van oppervlaktedelfstoffen moeten worden gezien, maar als een eenmalige - overigens ingrijpende - gelegenheid om de structuur van een gebied te versterken.

## **12.2 Ontgroning en herinrichting**

De relatie tussen de wijze van ontgronden en de (mogelijke) herinrichting ten behoeve van een nabestemming is vooral gelegen in manier waarop het residu moet worden opgeleverd. De zogenaamde grondbalans is hierbij een belangrijk gegeven. Dit is de 'boekhouding' van de hoeveelheden aanwezige, te verwijderen en eventueel aan te voeren (bodem)materialen voor een bepaalde plaats tot een bepaalde diepte. Een kritische analyse van de grondbalans kan in sommige streken aanleiding zijn om nieuwe ontgrondingen vooral in hoger gelegen gebieden te situeren, omdat als gevolg van een dikker afdekkend pakket bij een maaiveldsdaling meer opvulmateriaal kan vrijkomen. Dit is schematisch gevisualiseerd in Figuur 12.1, waarbij het linkerplaatje (a) de situatie voor het ontgronden weergeeft en het rechterplaatje (b) een mogelijke situatie na het ontgronden weergeeft, doch met behoud van het afdekkend pakket (gesloten grondbalans ten aanzien van de afdekkende laag).

Is een 'droge' herinrichting gewenst, dan stelt dit eisen aan het gebied (onder andere verhouding dikte afdekkend pakket versus diepte grondwaterspiegel), de beschikbaarheid van opvulspecie van elders, en - last but not least - de diepte van de ontgroning. In de praktijk zal een droge herinrichting in de lager gelegen delen van ons land om diverse redenen nauwelijks haalbaar zijn. In de hoger gelegen delen van ons land kan, bij het ontbreken van opvulmateriaal, een droge herinrichting van bijvoorbeeld grootschalige zand- of grindwinningen alleen gerealiseerd worden door het afdekkend pakket als vulspecie te gebruiken en/of door een bepaald gedeelte van de oppervlaktedelfstof niet te winnen.



Figuur 12.1 **Illustratie van de relatie tussen afdekkend pakket en herinrichting.**

Door niet alle beschikbare oppervlakedelfstof op een bepaalde plaats te exploiteren zou echter de totale oppervlakte aan te ontgronden gebied (A), althans bij gelijkblijvende vraag (T) over een bepaalde periode, enorm kunnen toenemen, omdat de benodigde oppervlakte (A) in beginsel omgekeerd evenredig is met de opbrengst per hectare (x). Deze relatie kan worden weergegeven met de volgende vergelijking:

$$A = T/x.$$

Waarin:

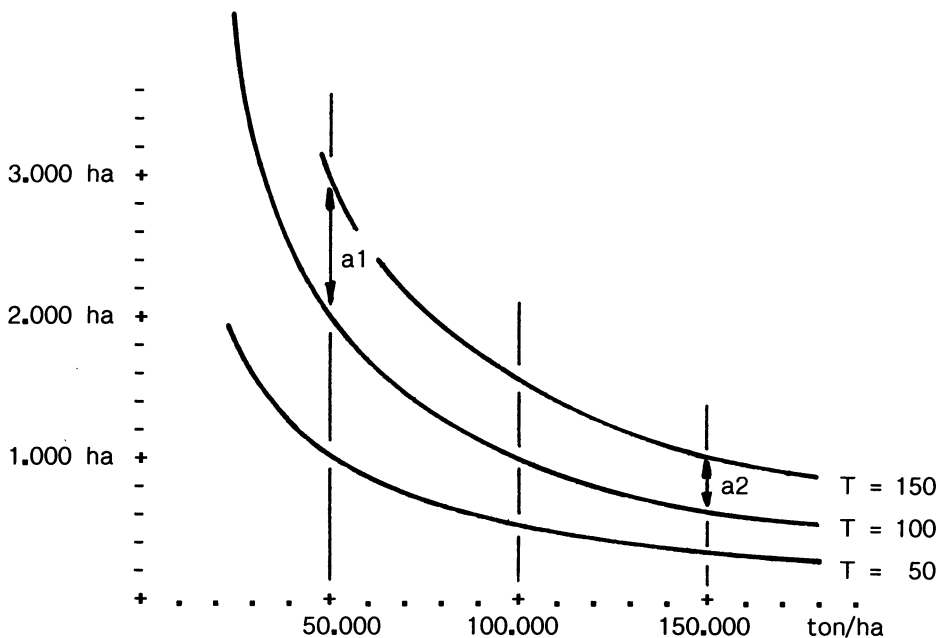
A = Totaal ontgrondings-oppervlakte in hectares

T = Totale vraag in tonnen, bijvoorbeeld over een periode van 10 jaar

x = Opbrengst in tonnen per hectare op een bepaalde plaats

Uiteraard is deze relatie in werkelijkheid genuanceerder, omdat in bovenstaande formule gemakshalve geen rekening is gehouden met - altijd aanwezige - discontinuïteiten in de samenstelling van het te winnen mengsel, allerlei randverliezen bij de winning, de vorm van de ontgroning, enz.. De essentie van de hier geponeerde samenhang tussen oppervlak en opbrengst wordt echter niet aangetast.

Dit wordt geïllustreerd in Figuur 12.2, waarin de ontgrondingsdiepte is weergegeven in termen van 'opbrengst per hectare'. Hoe dieper de ontgroning, hoe hoger de opbrengst in tonnen per hectare zal zijn. Hierbij wordt er gemakshalve van uitgegaan dat de hoeveelheden ook op de betreffende locaties gewonnen kunnen worden.



**Figuur 12.2 De relatie tussen het ruimtebeslag (A) en de opbrengst per hectare (x) van een ontgroning voor verschillende totale produktiehoeveelheden (T in miljoen ton).**

In Figuur 12.2 is grafisch het verband weergegeven tussen de totale oppervlakte die voor een bepaald totaal produktiequotum (T) nodig is en de opbrengst per hectare (x). Hieruit blijkt dat verschuivingen in de vraag (T) bij een relatief geringe windiepte (50.000 ton per ha) tot grotere variaties in ruimtebeslag aanleiding geven, dan bij een hogere opbrengst per ha. Naarmate de winningen dieper worden neemt het extra ruimtebeslag als gevolg van een toegenomen vraag relatief gezien af, eerst sterk en geleidelijk aan minder sterk (a1 is groter dan a2 in Figuur 12.2).

Het geringste ruimtebeslag hebben derhalve de diepe ontgroningen. Dit voordeel moet echter weer worden afgezet tegen de eventuele nadelen die hieruit voortvloeien voor het hergebruik. De resulterende waterplassen als gevolg van diepe ontgroningen zullen zich in de praktijk minder goed lenen voor het type natuurbouw dat bij ondiepe waterplassen gerealiseerd kan worden. Aan de andere kant rechtvaardigt het bestaan van talrijke diepe tot zeer diepe natuurlijke meren in het buitenland de conclusie dat diepe waterplassen niet 'per definitie' als onnatuurlijk opzij mogen worden geschoven.

### 12.3 Planologische inpassing en herinrichting

Zoals hiervoor duidelijk is gemaakt hangt, uitgaande van een bepaalde grondwaterstand, de wijze van oplevering van het ontgrondingsresidu nauw samen met de winddiepte en de grondbalans. Deze variabelen bepalen of na afloop van de ontgroning een volledig natte herinrichting, een gedeeltelijk natte en droge herinrichting of een droge herinrichting plaats moet vinden. In Figuur 12.3 zijn deze drie opties afgezet tegenover een typologie van de regio waarin eventueel ontgrond kan worden. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen een stedelijk gebied (urbaan), een gebied in de nabijheid van steden (suburbaan) en een landelijk, in hoofdzaak agrarisch, gebied (ruraal). Deze onderverdeling leidt tot een negental verschillende herinrichtingssituaties, die in Figuur 12.3 met een romeins cijfer zijn aangeduid.

		Oplevering residu		
		Nat	Nat/droog	Droog
Regio typering	Urbaan	I	II	III
	Suburbaan	IV	V	VI
	Ruraal	VII	VIII	IX

Figuur 12.3 Een typologie van mogelijke herinrichtingssituaties

Ontgrondingen in de lager gelegen stedelijke gebieden van Nederland zullen in de praktijk het meest waarschijnlijk leiden tot situatie I, juist vanwege het feit dat er wateroppervlakten ontstaan. Waterpartijen zullen in dat geval worden gebruikt ter verrijking van de stedenbouwkundige kwaliteit van een gebied (vgl. Hoofdstuk 9). In dit geval kan gedacht worden aan waterpleinen, wonen aan water of het scheppen van een hoogwaardige bedrijfsomgeving. Door de integratie met nieuwbouwprojecten zal de maatschappelijke weerstand tegen dergelijke ontgrondingen relatief gering of zelfs afwezig zijn. Indien deze integratie met nieuwbouw ontbreekt en een inpassing in de bestaande bebouwing wordt nagestreefd, zal de kans op maatschappelijke weerstand sterk toenemen.

Droge ontgrondingen (situatie III) zullen gelet op het ruimtegebruik in de steden vrijwel zeker wederom benut worden voor bebouwing. In de toekomst zullen deze soort ontgrondingen in het zuiden en het oosten van ons land waarschijnlijk toenemen, omdat het verlagen van het maaiveld bij bebouwing van terreinen en aanleg van infrastructuur in de nota 'Geground Ontgronden' als een mogelijkheid wordt gezien om zonder al te veel bezwaren op een secundaire wijze oppervlakedelfstoffen te winnen (1).

In stedelijk gebied zal in beginsel niet gauw gestreefd worden naar situatie II omdat een volledig natte ontgroning vanwege de opbrengst aan delfstoffen en het ontstaan van water de voorkeur geniet. Bovendien heeft een droge ontgroning (III) de voorkeur vanwege het feit dat op dergelijke locaties weer gebouwd kan worden. De gebruiksmogelijkheden van land zijn nu eenmaal groter dan van water.

Suburbane ontgrondingen bieden de beste mogelijkheden voor een gevarieerde herinrichting. Sterke punten van een dergelijke planologische situering zijn de goede mogelijkheden voor intensieve dagrecreatie, terwijl ook het wonen aan het water of het maken van een hoogwaardige bedrijfsomgeving tot de mogelijkheden blijft behoren. Daarnaast bieden ontgrondingen in suburbaan gebied nog de extra mogelijkheid om een natuurlijke scheiding te realiseren tussen de oprukkende stad en het te beschermen landelijke gebied: de zogenaamde bufferfunctie. In beginsel zijn situaties IV en V juist vanwege het ontstaan van water in Nederland realiseerbaar.

Gezien het feit dat de bebouwingsdichtheid in suburbane regio's in het algemeen geringer is dan in urbane gebieden zullen maaiveldverlagingen ten behoeve van secundaire delfstoffenwinning in deze gebieden (situatie VI) een grotere kans maken dan in urbane gebieden (situatie III). De te bebouwen oppervlakten zullen in dat geval relatief groter zijn, waardoor er meer oppervlakedelfstof gewonnen kan worden.

Van oudsher zijn ontgrondingen overwegend gesitueerd in gebieden, waar de landbouwfunctie dominant aanwezig is: het zogenaamde platteland. Het voordeel van herinrichtingstypen VII tot en met IX is vooral gelegen in de geringere kans op maatschappelijke weerstanden, al leert de praktijk dat dit 'voordeel' maar betrekkelijk is: vijf personen kunnen procedureel in beginsel evenveel vertraging veroorzaken als 500 appellanten. Herinrichtingssituatie VIII is vooral geschikt voor bepaalde vormen van natuurbouw (vgl. Hoofdstuk 8 en 11). Een zwak punt van ontgrondingen in rurale gebieden is dat er naar verhouding weinig keuze is uit op de mens gerichte herinrichtingsfuncties. Extensieve recreatie, met name verblijfsrecreatie, behoort tot de mogelijkheden, doch het succes zal sterk afhangen

van de overige toeristische kwaliteiten van de regio (situatie VII en VIII).

Een droge herinrichting (situatie IX) is alleen mogelijk bij een relatief ondiepe ontgronding en/of bij beschikbaarheid van opvulspe- cie en/of in het geval de grondwaterspiegel zich op een voldoende diepte bevindt. Dergelijke ontgrondingen bieden echter nauwelijks specifieke voordelen voor een nabestemming. Dit geldt des te meer als men het verlies aan landbouwgrond als ernstig ervaart. Gelet op de huidige landbouwsituatie in de Europese gemeenschap mag aan een dergelijke opvatting echter niet te zwaar worden getild.

De hierboven besproken typologie van mogelijke herinrichtings- situaties is vanzelfsprekend niet op alle denkbare situaties van toepassing omdat de omstandigheden in de ondergrond van Nederland in de relatie tot het ruimtegebruik van de bovengrond voor elke locatie uniek is en daardoor moeilijk generaliseerbaar. Bovenstaande moet als een aanzet worden gezien om ontgrondingen binnen een meer algemene - dan tot nu toe gebruikelijke - typologie te plaatsen teneinde alle potentiële herinrichtingsmogelijkheden in beeld te bren- gen. De beschreven typologie is voortgekomen uit de nuchtere con- statering dat tot op heden nieuwe winningen nog steeds vrijwel uitsluitend in ruraal gebied worden gesitueerd en ontwikkeld. Spre- kende voorbeelden hiervan zijn de recent verschenen ontgrondingen- plannen c.q. nota's van de provincie Limburg, Noord-Brabant en Overijssel (2 t/m 6).

## **12.4 Herinrichting als psychologisch probleem**

Nieuwe ontgrondingen roepen door hun relatief grote ruimtebeslag vaak weerstanden op. Agrariërs en vooral hun organisaties betreuren dikwijls het verlies aan landbouwareaal en niet-agrariërs zien in het- zelfde gebied vaak landschappelijke - en soms natuurwaarden ver- loren gaan. Ondanks de veelheid aan argumenten die meestal tegen een ontgronding worden aangevoerd, kunnen veel bezwaren worden teruggevoerd op het verdwijnen van een vertrouwd landschap. Men wil de zekerheid van het heden niet inleveren voor de onzekerheid van de toekomst.

In Nederland heeft nagenoeg ieder gebied wel een op een (plan)kaart vastgelegde bestemming. Ook de landschappelijk en/of ecologisch waardevolle gebieden zijn op diverse manieren geregistreerd. Mede hierdoor is het nagenoeg uitgesloten dat een nieuwe ontgronding gesitueerd zal worden in op een streekplankaart aangegeven 'zeer waardevolle' natuurgebieden of landschappen. Een landschapswaar- dering op een kaart is echter geen louter objectief gegeven, doch wordt mede bepaald door subjectieve voorkeuren en de context



waarbinnen gewaardeerd wordt. Dit kan ertoe leiden dat appreciatie van een oorspronkelijk 'laag' gewaardeerde landschap onder de bedreiging van een mogelijke ontgronding snel gaat stijgen. Wat vroeger - en thans op de plankaart - een saai, met landbouwchemicaliën besmeurd, gebied was, kan door tegenstanders van de nieuwe bestemming dan al snel hergewaardeerd worden als een boeiende ecotoop met unieke kwaliteiten.

Dit verschijnsel komt niet alleen bij ontgrondingen voor, maar kan over het gehele terrein van de ruimtelijke planning worden aangetroffen. Een goed voorbeeld is het Utrechtse Hoog Catharijne project; eind jaren zestig voor de bouw door velen verguisd vanwege het verdwijnen van het oude stationsgebied, in de jaren tachtig alom geprezen vanwege de positieve impulsen die hierdoor op de totale binnenstad van Utrecht zijn uitgegaan. Dit illustreert dat grootschalige ruimtelijke ingrepen, ongeacht de kwaliteit van de ingrepen, zelden zonder slag of stoot worden gerealiseerd.

Een mogelijke verklaring voor de weerstand tegen geplande ruimtelijke veranderingen is de conservatieve geaardheid van veel mensen. Het woord 'conservatief' duidt hierbij op 'behoudzucht', en mag in de hiervoor geschetste context niet worden vereenzelvigd met de politieke tegenstelling 'conservatief-progressief'. Ook in politiek progressieve kringen kan conservatief gedrag worden waargenomen. Van conservatief gedrag is sprake indien bij een keuze tussen de zekerheid van een 'acceptabel heden' en een 'onzekere toekomst' voor het heden wordt gekozen. De kwaliteit van het heden en de toekomst is hierbij niet in het geding. De huidige situatie kan van een geringe kwaliteit zijn, maar als niemand zich hieraan stoort is er sprake van een acceptabele kwaliteit. Als er geen direct voordeel is bij het accepteren van een nieuwe situatie, dan wordt deze nieuwe situatie verworpen. De aversie tegen de voorgestelde verandering zal uiteraard nog verder toenemen, als de voorgestelde situatie niet als een verbetering maar als een verslechtering wordt ervaren.

## **12.5 Enkele concluderende opmerkingen**

Het is dus zaak dat de voor- en nadelen van ruimtelijke ingrepen goed worden aangegeven en dat de ingrepen er inderdaad toe leiden dat de voordelen duidelijk en zichtbaar opwegen tegen de nadelen. Zonder twijfel zijn op dit punt in het verleden bij het opzetten van nieuwe ontgrondingen fouten begaan. Het accent werd te eenzijdig gelegd op de zand-, grind- of kleiwinning als bedrijfseconomische activiteit en niet op de mogelijkheden tot een herinrichting van het landschap. Te vaak wordt in de ruimtelijke ordening afstand genomen van de ruimere betekenis die een ontgronding kan hebben als een potentieel structuurverbeterende ingreep in een regio.

Het op een maatschappelijk verantwoorde wijze winnen van oppervlaktedelfstoffen is thans doelstelling nummer een van het ontgrondingenbeleid van het rijk (7). Hieraan kan een belangrijke bijdrage worden geleverd door ontgrondingen op een meer ruimtelijk verantwoorde en meer fantasievolle wijze in te passen in onze woon- en werkomgeving.

## Noten

- (1) Nota Gegrond Ontgronden (1989), Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21100, nrs. 1-2, p. 39.
- (2) Provincie Limburg, Hoofdgroep verkeer, waterstaat en milieu, **Provinciaal ontgrondingenplan, Deelplan doelstellingen en uitgangspunten voor het regionaal ontgrondingenbeleid**, ontwerp februari 1990.
- (3) Provincie Limburg, Hoofdgroep verkeer, waterstaat en milieu, **Provinciaal ontgrondingenplan, Deelplannen Klei en Ophoogzand, Industriezand regionaal**, ontwerp februari 1990.
- (4) Provincie Noord-Brabant, **Ontwerp Rapport Locatiekeuze ten behoeve van de winning van beton- en metselzand**, maart 1989.
- (5) Provincie Noord-Brabant, **Ontwerp Streekplan Midden- en Oost-Brabant, Streekplan West-Brabant, uitwerkingsplan locatiekeuze-rapport voor de winning van beton- en metselzand**, maart 1989.
- (6) Provincie Overijssel, Hoofdgroep Milieu en Waterstaat, afdeling water, **Grof zand over de IJssel, Interimnota beton- en metselzand**, september 1989.
- (7) Nota Gegrond Ontgronden (1989), Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21100, nrs. 1-2, p. 24



**DE AUTEURS**



## DE AUTEURS

D.J. Van Herwaarden  
Voorzitter Federatie van Oppervlakte-  
delfstoffen winnende Industrieën (FODI)  
Postbus 1010  
6501 BA Nijmegen. tel 080-222078

Ir. P. Ike  
Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen  
Postbus 800  
9700 AV Groningen. tel 050-633895

Ir. B. de Jong  
Hoofdirectie van de Waterstaat  
Afdeling Ontgrondingen en alternatieve materialen  
Koningskade 4  
2596 AA 's-Gravenhage. tel 070-744866

Drs. A.R. Los  
Bureau Ontgrondingen  
Provincie Noord-Brabant  
Brabantlaan 1  
5216 TV 's-Hertogenbosch. tel. 073-812276

Ir. J.M. van Malde  
Gewest Midden-Limburg  
Postbus 605  
6040 AP Roermond. tel. 04750-32073

Ir. H. Mast  
ANWB Koninklijke Nederlandse Toeristenbond  
Hoofd afdeling Recreatie en Toerisme  
Wassenaarseweg 220  
2596 EC Den Haag. tel. 070-264426

Drs. B. van der Moolen  
Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen  
Postbus 800  
9700 AV Groningen. tel 050-633895

Dr.ir. N.P.H.J. Roorda van Eysinga  
Oude Delft 197  
2611 HD Delft. tel 015-130220

Drs. H.A.M. Schellekens  
Nederlandse Vereniging van Regionale  
Industrie- en grindproducenten (NEVRIP)  
Postbus 1063  
6801 BB Arnhem. tel. 085-513233

Drs. J.W. Smeets  
Burgemeester van Thorn en Grathem /  
Vice-voorzitter Gewest Midden-Limburg  
Postbus 605  
6040 AP Roermond. tel. 04750-32073

Prof. dr. H. Voogd  
Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen  
Postbus 800  
9700 AV Groningen. tel 050-633895

Drs. J.A. Wezenaar  
Sector stadsontwikkeling  
Gemeente Almere  
Postbus 200  
1300 AE Almere. tel. 03240-99552

Drs. R. Wolters  
Directie Natuur, Milieu en Faunabeheer  
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij  
Bezuidenhoutseweg 73  
2594 AC Den Haag. tel. 070-7339111